

Wachstumsorientierte Reform der Wirtschaftsförderung Südtirol

Bizer, Kilian; Mertins, Verena

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bizer, K., & Mertins, V. (2006). *Wachstumsorientierte Reform der Wirtschaftsförderung Südtirol*. (sofia-Studien zur interdisziplinären Institutionenanalyse, 06-1). Darmstadt: Hochschule Darmstadt, FB Gesellschaftswissenschaften und Soziale Arbeit, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse (sofia). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-365108>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

**Wachstumsorientierte Reform
der Wirtschaftsförderung Südtirol**

Kilian Bizer und Verena Mertins

Unter Mitarbeit von Zulia Gubaydullina und Saskia Eckhardt

sofia-Studien 06-1, Darmstadt 2006

Sofia-Studien
zur Institutionenanalyse
Nr. 05-3

ISSN 1439-6874

ISBN 3-933795-77-X

**Wachstumsorientierte Reform
der Wirtschaftsförderung Südtirol**

Kilian Bizer
Verena Mertins

Unter Mitarbeit von
Zulia Gubaydullina und Saskia Eckhardt

Sofia Studien
zur Institutionenanalyse
Nr. 06-1

ISSN 1439-6874

ISBN 3-933795-82-6

Kilian Bizer, Verena Mertins unter Mitarbeit von Zulia Gubaydullina und
Saskia Eckhardt: Wachstumsorientierte Reform der Wirtschaftsförderung
Südtirol. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse Nr. 06-1, Darmstadt 2006.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	2
Tabellenverzeichnis	2
1 Einleitung	3
1.1 Problemstellung	3
1.2 Ziel des Diskussionsbeitrags	4
1.3 Aufbau des Diskussionspapiers	5
2 Die wirtschaftliche Ausgangslage in Südtirol	6
3 Die bestehende Wirtschaftsförderung	12
4 Der Reformvorschlag	14
4.1 Ziele der Reform	14
4.2 Hauptelemente der Reform	14
4.2.1 Know-how-Investitionen	16
4.2.2 Wachstumsförderung	17
4.2.2.1 Ausrichtung auf Wachstum	17
4.2.2.2 Rechtliche Vorgaben: Der Ausschluss von Ersatzinvestitionen	18
4.2.2.3 Alternative 1: Effektive Nettoinvestitionen	21
4.2.2.4 Alternative 2: Kumulierte Nettoinvestitionen	27
4.2.2.5 Zwischenergebnis	30
4.2.3 Schwerpunktförderung	30
4.2.3.1 Wahl der Schwerpunkte	31
4.2.3.2 Zusätzliche Schwerpunkte	32
4.2.3.3 Zuschläge für materielle Investitionen	33
4.2.3.4 Zwischenergebnis	35
4.3 Möglichkeiten des Bürokratieabbaus	36
4.4 Abgrenzung der Berechtigten	37
4.4.1 Ausgeschlossene Tätigkeiten	37
4.4.2 Freiberufler	38
4.5 Immobilien als Sonderproblem	39
4.6 Politökonomische Umsetzungsfragen	45
5 Ergebnis	48
6 Kurzfassung	50
7 Anhang	54
8 Literatur	56

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Nettoinvestitionen und die Alternative 1 (Methode der effektiven Nettoinvestitionen)	25
Abbildung 2: Fördertarif nach der Methode der kumulierten Nettoinvestitionen	29
Abbildung 3: Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Grundstücke zu Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien 2002	40
Abbildung 4: Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Grundstücke zu Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien 2001	41
Abbildung 5: Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Immobilien zu Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien 2002	43
Abbildung 6: Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Immobilien zu Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien 2001	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Klassifikation der Südtiroler Wirtschaftsbereiche nach ihrer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit im Jahr 2002	11
Tabelle 2: Die Mängel der alten Wirtschaftsförderung im Überblick	13
Tabelle 3: Das neue Wirtschaftsförderungssystem in Südtirol	16
Tabelle 4: Veraltetes Unternehmen – Fall 1	23
Tabelle 5: Kontinuierlich investierendes Unternehmen – Fall 2	24
Tabelle 6: In den letzten Jahren stark wachsendes Unternehmen – Fall 3	24
Tabelle 7: Unternehmen mit abgeschwächtem Wachstum in der letzten Zeit – Fall 4	25
Tabelle 8: Anerkannte Investitionssummen der Beispiele nach der Methode der kumulierten Nettoinvestitionen	28
Tabelle 9: Übersicht der Zuschläge bei materiellen Investitionen	34
Tabelle 10: Bruttoinvestitionen in Italien 2002	54
Tabelle 11: Bruttoinvestitionen in Italien 2001	55

1

Einleitung

1.1

Problemstellung

In der Europäischen Union stehen sehr verschiedene Regionen vor den Herausforderungen der Europäisierung und Globalisierung. Einerseits nimmt der Standortwettbewerb immer weiter zu, so dass die an die Wirtschaftsförderung gestellten Aufgaben wachsen. Andererseits gibt es strenge Auflagen der EU, die den Gestaltungsspielraum der Regionen merklich einschränken. In diesem Zwiespalt befindet sich auch die autonome Provinz Bozen – Südtirol, die eine Reform ihrer Wirtschaftsförderung anstrebt, um auf diese Herausforderungen so zu reagieren, dass die Vorteile der für Südtirol typischen kleinteiligen Unternehmensstruktur erhalten bleiben und gleichzeitig die Nachteile einer noch zu wenig auf Wachstum, Innovation und Exporte ausgerichteten Wirtschaft zu beheben sind. Eines der Hauptziele der Reform ist es, die durchschnittliche Betriebsgröße zu erhöhen, um Potenziale für Innovation und Internationalisierung zu erschließen sowie um Exporte zu fördern und Produktivitätssteigerungen zu erreichen. Diese Studie bezieht sich zwar exemplarisch auf die Reformmöglichkeiten der Region Südtirol, doch sind seine Erkenntnisse auch für andere Regionen von Belang.

Durch in der Vergangenheit gestiegene Investitionssummen der Unternehmen bei gleich bleibendem Niveau des für die Förderung zur Verfügung stehenden Haushaltspostens führt die bisherige Südtiroler Förderung in der Breite zwangsläufig entweder zu geringeren Beiträgen pro Unternehmen oder zu längeren Wartezeiten. Das Land Südtirol hat in der Vergangenheit den Weg eingeschlagen, immer längere Wartezeiten in Kauf zu nehmen. Da das aber die Bedeutung der Wirtschaftsförderung „auf kalte Weise“ reduziert, geht die Förderung in Zukunft neue Wege.

Zu untersuchen ist, welche volkswirtschaftlichen Effekte die Reform der Wirtschaftsförderungen induzieren kann. Diese hängen von den Zielvorstellungen der Wirtschaftsförderung ab, welche die grundsätzliche und langfristige Wachstumsorientierung durch Exportsteigerung, Produktivitätswachstum und gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit beinhaltet. Darüber hinaus ist es wichtig, den Einsatz der Wirtschaftsförderung möglichst effizient auszugestalten.

Diese sofia-Studie basiert auf einem Gutachten, das für das Assessorat Wirtschaft und Finanzen der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol im August/September 2005 erstellt wurde, und sich mit dem Konzept des Assessorats für die Reform der Wirtschaftsförderung beschäftigt, das die Bereiche Handwerk, Industrie, Handel und Dienstleistungen abdeckt. Dieses Konzept, datiert vom Januar 2005, strebt eine Änderung der Kriterien zum Landesgesetz Nr. 4/97 an, um den oben angesprochenen Entwicklungen Rechnung zu tragen. Infolgedessen ist vor dem Hintergrund der wirtschaftlichen Situation

Südtirols und der europarechtlichen Beihilfe Problematik zu beurteilen, ob die Ausgestaltung des Konzepts geeignet ist, die angesprochenen Ziele zu erreichen oder ob es möglicherweise aus volkswirtschaftlicher Sicht besser geeignete Ansätze gibt, anhand derer die genannten Ziele zu erreichen sind.

1.2

Ziel der Untersuchung

Das Ziel dieser Untersuchung ist, den vorliegenden Reformentwurf zu begutachten und aus wirtschaftstheoretischer und wirtschaftspolitischer Sicht zu beurteilen. Zum Konzept der Wachstumsförderung werden verschiedene Berechnungsmethoden vorgestellt und verglichen, die zum Ziel haben die so genannten effektiven Nettoinvestitionen zu bestimmen. Hierbei geht es um die Investitionen, die der Region Wachstum bringen.. Daneben ist zusätzlich die im Reformentwurf beschriebene Schwerpunktförderung zu prüfen sowie der grundsätzliche Ansatzpunkt der Know-how-Investitionen zu diskutieren.

Folgende Fragen werden im Einzelnen behandelt:

- Setzt die geplante Reform der Förderung die richtigen Impulse zur Stärkung der Südtiroler Wirtschaft?
- Liegt der Förderungsfokus tatsächlich auf wachsenden Unternehmen und ist dies sinnvoll oder konterkariert diese Form der Förderung die eigentlich erfolgreiche kleinstrukturierte Wirtschaft Südtirols?
- Welche Berechnungsmethoden könnte man verwenden, um im Rahmen der Wachstumsförderung die so genannten effektiven Nettoinvestitionen zu bestimmen, welche reine Ersatzinvestitionen ausschließen sollen?
- Welches Verfahren verspricht bei geringem Mitteleinsatz die höchste Zielerreichung?
- Sind die Schwerpunkte im Reformvorschlag der materiellen Förderung richtig gewählt?
- Wären die Schwerpunkte um eine Maßnahme für Neue Märkte oder gegebenenfalls um einen entsprechenden Zuschlag zu ergänzen?
- Lässt sich das Verfahren der Gesuchstellung sowie des nachfolgenden Workflows in der Verwaltung effizienter organisieren, etwa durch Nutzung von Eigenerklärungen und konsequenter Stichprobentests sowie durch Maßnahmen des e-governments?
- Wie ist die Abgrenzung der Förderung bei Freiberuflern bzw. im Dienstleistungsbereich zu wählen, um die zur Verfügung stehenden Mittel effektiv zu nutzen?
- Sollten Immobilien in die Förderung einbezogen sein oder soll eine sektorenspezifische Differenzierung vorgenommen werden (z.B. nur für kapitalintensive Sektoren). Welche Fristen sind für die Eigennutzung vorzusehen?

1.3

Aufbau der Untersuchung

Die Untersuchung reflektiert kurz die wirtschaftliche Situation der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol, um die relevanten Besonderheiten der Wirtschaftsstruktur für die Wirtschaftsförderung zu rekapitulieren (Kapitel 2).

Zusätzlich greift es auch die Förderungsstruktur auf, die bislang gilt, und nennt deren Hauptmerkmale (Kapitel 3).

Anhand des bestehenden Konzepts ist die eigentliche Begutachtung der Reformregeln vorzunehmen (Kapitel 4). Die Analyse des Reformentwurfs beginnt mit einer Diskussion der Ziele (Abschnitt 4.1) und der Hauptelemente „Know-how-Investitionen“, „Wachstumsförderung“ und „Schwerpunktförderung“ (Abschnitt 4.2). Nicht im Kernbereich der eigentlichen Reform, aber dennoch von Bedeutung ist die Frage, ob mit den angestrebten Regelungen ein Bürokratieabbau einhergehen kann (Abschnitt 4.3) und welche Tätigkeiten auch weiterhin von einer Förderung ausgeschlossen bleiben sollen (Abschnitt 4.4). Für die Förderung insgesamt von Bedeutung ist, ob Immobilien förderfähig bleiben sollen (Abschnitt 4.5). Des Weiteren werden politökonomische Umsetzungsfragen diskutiert (Abschnitt 4.6).

Die Untersuchung schließt mit einem Ergebnis (Kapitel 5). Für den eiligen Leser greift eine Kurzfassung noch einmal die zentrale Argumentationslinie auf (Kapitel 6).

2

Die wirtschaftliche Ausgangslage in Südtirol

Die autonome Provinz Bozen – Südtirol weist im italienischen und europäischen Vergleich eine wirtschaftlich sehr gute Position auf: So betrug das Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2003 rund 27.200 Euro pro Kopf¹ und somit mehr als in der EU 15 (24.360 Euro), Italien (23.900 Euro) oder Deutschland (24.080 Euro).² Auch das für 2004 geschätzte Wirtschaftswachstum der Region liegt mit 2,2 % deutlich über den entsprechenden Werten für Italien (1,3 %) und Deutschland (1,7 %), bzw. etwas unter dem Durchschnitt der EU 15 von 2,3 %.³

Die Beschäftigungsquote für Südtirol lag 2003 mit 57,6 % relativ hoch verglichen mit dem europäischen Durchschnitt von 52,9 % und dem italienischen Wert von 43,8 %.⁴ Es herrscht weitgehend Vollbeschäftigung, die Arbeitslosenrate beträgt lediglich 2,5 %.⁵ Mit dem Jahresdurchschnitt 2004 von 225.514 Beschäftigten⁶ bei ca. 470.000 Einwohnern⁷ kommt es in einigen Wirtschaftsbereichen wie z.B. Landwirtschaft und Tourismus zu einem saisonalen Mangel an Arbeitskräften, der nur durch ausländische Arbeitskräfte bewältigt werden kann. Nach einer Befragung des Wirtschaftsforschungsinstituts WIFO im Jahr 2004 gaben 33,1 % der befragten Südtiroler Betriebe die mangelnde Verfügbarkeit von ausreichend qualifiziertem Personal als Problem an.⁸ Lediglich bei der Erwerbstätigkeit von Frauen ließe sich durch geeignete Kinderbetreuungseinrichtungen, Teilzeitarbeitsplätze etc. noch die Beschäftigungsquote steigern.⁹ 2002 betrug die Erwerbstätigenquote der Frauen 56

¹ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 4.

² Vgl. Eurostat (2004), S. 118. Die Werte beschreiben das BIP pro Kopf in KKS (Kaufkraftstandards).

³ Vgl. WIFO (2005), S. 6 und Statistisches Bundesamt (2005).

⁴ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 6. Die Erwerbstätigenquote (definiert als Anteil von Erwerbstätigen in der Altersklasse von 15-64 Jahre) lag 2002 bei 68 % und somit auch deutlich höher als die entsprechenden Werte für Italien (53,5 %) bzw. für die EU 15 (63 %).

⁵ Wert für das dritte Quartal 2004, vgl. WIFO (2005), S. 5.

⁶ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 7.

⁷ Im Jahr 2003 lebten 467.340 Einwohner in Südtirol, vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 3.

⁸ Vgl. WIFO (2004a), S. 31.

⁹ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 7.

%.¹⁰ Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung sind diese „Stillen Reserven“ langfristig zu mobilisieren.¹¹

Die Wirtschaftsstruktur in Südtirol ist vergleichsweise ausgewogen. Der Anteil der Industrie an der Wertschöpfung beträgt 17 %. Die wichtigsten Sektoren des produzierenden Gewerbes sind das Baugewerbe, die Metallverarbeitung, der Maschinenbau, der Bereich Holzverarbeitung und Möbel sowie die Nahrungsmittel- und Genussmittelherstellung.¹² Der Anteil des Handels an der Wertschöpfung liegt bei 14 %. Handwerk und Fremdenverkehr tragen zu 11 bzw. 10 % zur Wertschöpfung bei, während der Anteil der Landwirtschaft immerhin bei noch 5 % liegt.¹³

Im Jahr 2003 waren 56.403 Firmen im Handelsregister der Handelskammer eingetragen, darunter 17.360 landwirtschaftliche Betriebe.¹⁴ Südtirol verfügt also über eine ebenso vielfältige wie kleinteilige Unternehmensstruktur.

Relativ große Anteile an der Wertschöpfung besitzen die öffentliche Verwaltung mit 15 % und die sonstigen privaten Dienstleistungen mit 28 %. Wie generell in Europa weist auch in Südtirol der Dienstleistungssektor sehr hohe Wachstumsraten auf und nimmt eine immer wichtigere Stellung ein. 2002 gab es 41.234 Beschäftigte in den freien Berufen und privaten Dienstleistungen.¹⁵ D.h. etwa 62 % der Beschäftigten sind im Dienstleistungsbereich tätig. Im Vergleich dazu liegt der Beschäftigtenanteil in der Landwirtschaft mit 12,3 % relativ hoch, was der höchste Wert unter den Alpen nahen Regionen der Schweiz, Österreichs, Deutschlands und Italiens ist. 25 % der Beschäftigten sind im produzierenden Gewerbe tätig.¹⁶

Etwa ein Drittel der Bevölkerung lebt in Bozen und anderen größeren Orten, zwei Drittel leben in ländlichen Gebieten. Die Arbeitsplätze sind relativ gleichmäßig in der Region verteilt, es gibt keine ausgeprägten Zentren der wirtschaftlichen Aktivität.¹⁷

¹⁰ Vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 4.

¹¹ Siehe Bizer/Sesselmeier (2004).

¹² Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 8; Lechner/Moroder (2004), S. 5.

¹³ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 8.

¹⁴ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 5.

¹⁵ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 10.

¹⁶ Vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 5; „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 15.

¹⁷ Vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 3; „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 6.

Die Wirtschaftsstruktur ist geprägt durch kleine Betriebe. Die durchschnittliche Firmengröße liegt bei nur 4 Beschäftigten, im Handwerk sogar bei nur 2,7 Beschäftigten. Selbst die Industriebetriebe besitzen im Durchschnitt nur 12 Beschäftigte. Die kleinteilige Betriebsstruktur und die hohe Bedeutung der Familienunternehmen erkennt man auch daran, dass 7,4 % der Beschäftigten in Südtirol im Jahr 2003 mitarbeitende Familienmitglieder waren, während 19,4 % der Beschäftigten zu den Firmeninhabern, Unternehmern und selbstständig Beschäftigten zählten.¹⁸ Grundsätzlich besitzen kleine Betriebe neben einer hohen Flexibilität und Nähe zum Kunden eine stabilisierende Funktion auf die regionale Wirtschaft und den Arbeitsmarkt. Kleine Betriebe schaffen unabhängig von der herrschenden wirtschaftlichen Lage relativ mehr Arbeitsplätze als große Unternehmen. Allerdings sind die Arbeitsplätze in kleinen Betrieben im Allgemeinen volatiler und unsicherer, weil deren Wahrscheinlichkeit aus dem Wirtschaftsprozess auszuschneiden grundsätzlich höher ist als bei großen Betrieben. Weitere positive Effekte einer kleinbetrieblichen Wirtschaftsstruktur sind ein hohes Angebot an Ausbildungsplätzen sowie an dezentral über die Region verteilten Arbeitsplätzen.¹⁹

Nachteile einer kleinbetrieblichen Struktur sind allerdings eine geringe internationale Kooperationsfähigkeit und der geringe Absatzradius der Produkte. Während die Industrie ihre Produkte zu 55 % ins Ausland exportiert, ist das Handwerk in erster Linie auf dem lokalen Markt tätig und setzt 70 % seiner Produkte in der Region Südtirol ab.²⁰ Weitere Probleme ergeben sich aus der relativ geringen Produktivität im Vergleich zu größeren Betrieben, bedingt u. a. dadurch dass kleine Betriebe kaum Skalenerträge ausnutzen können. Ebenso wie beim Export zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen der Industrie mit überdurchschnittlicher Produktivität und dem Handwerk mit relativ geringer Produktivität. Eine Klassifikation der Südtiroler Wirtschaftsbereiche nach ihrer Produktivität im Jahr 2002 findet sich in Tabelle 1. Kleine Betriebe besitzen außerdem Probleme im Bereich der Betriebsübergabe und Nachfolge sowie im schlechteren Zugang zu Kapital, weil sie auf Grund ihrer höheren Insolvenzwahrscheinlichkeit höhere Zinsen zahlen müssen.²¹

Südtirol zeichnet sich auch durch ein intaktes Nahversorgungsnetz aus, insbesondere im Lebensmittelsektor. Mit 3,1 Lebensmittelgeschäften auf 1000 Einwohner besitzt Südtirol einen Spitzenwert unter den alpennahen Regionen. Nur das südlich angrenzende Trentino kann eine höhere Nahversorgungsdi-

¹⁸ Vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 4 ff.

¹⁹ Vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 10; WIFO (2004a), S. 20 f.; Armstrong/Taylor (2000), S. 263 ff.

²⁰ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 13 f.

²¹ Vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 10 f.; WIFO (2004a), S. 22 f.; Kornhardt/Kucera (2003), S. 30 ff.

te im Lebensmittelbereich aufweisen.²² Der gesamte Einzelhandel umfasst 6772 Verkaufspunkte in Südtirol. Das entspricht ca. 12 Verkaufspunkten auf 1000 Einwohner.²³ Eine hohe Nahversorgungsichte wirkt belebend auf die Stadtzentren und ist Voraussetzung für die Besiedelung der Alpentäler. Überdies fördert eine gute Nahversorgung auch die touristische Erschließung.

Um die Qualität der Nahversorgung zu erhalten, verhindert man planerisch die Entstehung von Einkaufszentren auf der grünen Wiese. Die damit einhergehenden städteplanerischen Vorteile sind jedoch gegen den drohenden Kaufkraftverlust abzuwägen, der entsteht, wenn die mobile Kaufkraft auf die Einkaufszentren in benachbarten Regionen ausweicht. Zudem ist fraglich, wie lange sich Südtirol gegen den schon beginnenden Konzentrationsprozess im Lebensmitteleinzelhandel wehren kann.

Zu den besonders positiv ausgeprägten Standortfaktoren Südtirols zählt die günstige geografische Lage zwischen dem Norden und Süden Europas, die sich auch in der langen Tradition des Handels und in der Zweisprachigkeit der Bevölkerung äußert. Allerdings ist diese Brückenfunktion nicht symmetrisch, es werden wesentlich mehr Waren von Nord nach Süd transferiert als umgekehrt.²⁴ Außerdem geht der geografische Vorteil auch mit einem hohen Verkehrsaufkommen, z.B. des LKW-Verkehrs, einher.²⁵ Des Weiteren besitzt Südtirol vorzügliche landschaftliche Voraussetzungen mit entsprechenden Möglichkeiten für die Tourismusbranche. In den letzten Jahren ist in diesem Bereich der Beginn einer Qualitätsoffensive zu spüren, die auch mit einem Investitionsboom einhergeht.²⁶ Die touristische Tradition ebenso wie das Image von Südtirol stellen weitere positiv ausgeprägte Standortfaktoren dar. Im Bereich der weichen Standortfaktoren spielen die intakte Umwelt und die hohe Lebensqualität eine herausragende Rolle.

Zu den negativ ausgeprägten Standortfaktoren gehört die unzureichende Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften sowie von Gewerbeflächen. Es muss ein Ziel der Wirtschaftsförderung sein, das Angebot an diesen Produktionsfaktoren zu erhöhen, und so die Bildung von Ballungsräumen zu fördern. Denn Ballungsräume und die damit einhergehende geografische Verdichtung halten die Infrastrukturkosten langfristig auf einem niedrigen Niveau, so dass die Region im Standortwettbewerb positiver dasteht. Schließlich gelten die

²² Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 9.

²³ Vgl. ARGE ALP (2004), S. 1 ff.

²⁴ Vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 12.

²⁵ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 11; Lechner/Moroder (2004), S. 19.

²⁶ Vgl. „Starke Wirtschaft – starkes Land“, S. 12.

steuerliche Belastung sowie die bürokratische Belastung der Unternehmen in Südtirol als relativ hoch.²⁷

Insgesamt betrachtet ist die wirtschaftliche Situation Südtirols recht gut. Die Region besitzt ein relativ hohes BIP pro Kopf und hohe Wachstumsraten im Vergleich zum ganzen Land. Es herrscht weitgehend Vollbeschäftigung und die Wirtschaftsaktivität ist geografisch ausgewogen, so dass es kein ausgeprägtes Gefälle zwischen wirtschaftlichen Zentren und der Peripherie gibt. So ist auch die Nahversorgungsichte verhältnismäßig hoch. Die Wirtschaftssektoren Handwerk, Tourismus und Landwirtschaft sind in der Region relativ stark ausgeprägt, während die Industrie eine vergleichsweise geringe Bedeutung besitzt. Auffallend ist die kleinbetriebliche Wirtschaftsstruktur mit einer hohen Anzahl von kleinen Familienunternehmen insbesondere im Handwerk und im Tourismus. Aus diesen regionalen Besonderheiten ergeben sich folgende Probleme: mangelnde Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften und Gewerbeflächen, Exportschwäche und zu geringe Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten der kleinen Betriebe. Hier liegen die vordringlichen Aufgabenbereiche für die Wirtschaftsförderung.

²⁷ Vgl. Lechner/Moroder (2004), S. 20.

Tabelle 1: Klassifikation der Südtiroler Wirtschaftsbereiche nach ihrer Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit im Jahr 2002

Wirtschaftssektoren, in denen Südtirol eine hohe Produktivität und eine hohe Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den anderen Alpenregionen besitzt:	<p>Papier- und Kartongewerbe Verlags- und Druckgewerbe Gummi- und Kunststoffwaren Fahrzeugbau Transport Post- und Fernmeldewesen Finanzsektor Immobilien-geschäfte, Verleih, andere Berufs- und Unternehmertätigkeiten Baugewerbe Handel und Reparatur von Fahrzeugen, Tankstellen</p> <p>→ 26,5 % der Beschäftigten und 40,9 % der Wertschöpfung Südtirols</p>
Wirtschaftssektoren, in denen Südtirol eine niedrige Produktivität, aber eine hohe Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den anderen Alpenregionen besitzt:	<p>Textil und Bekleidung Be- und Verarbeitung von Holz Feinmechanik, Uhren, Optik Sonstiges verarbeitendes Gewerbe Einzelhandel, Reparatur Gastgewerbe Bildung Gesundheits- und Sozialwesen</p> <p>→ 40,9 % der Beschäftigten und 32,5 % der Wertschöpfung Südtirols</p>
Wirtschaftssektoren, in denen Südtirol eine hohe Produktivität, aber eine niedrige Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den anderen Alpenregionen besitzt:	<p>Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden Koksherstellung und Erdölraffinerien Chemische Industrie Herstellung von Produkten aus der Nichtmetall-Erzverarbeitung Energie- und Wasserversorgung Großhandel Öffentliche Verwaltung und Verteidigung, Sozialversicherung</p> <p>→ 13,4 % der Beschäftigten und 15,1 % der Wertschöpfung Südtirols</p>
Wirtschaftssektoren, in denen Südtirol eine niedrige Produktivität und eine niedrige Wettbewerbsfähigkeit im Vergleich zu den anderen Alpenregionen besitzt:	<p>Landwirtschaft Lederwaren und Schuhe Metall und Metallerzeugnisse Herstellung von EDV-Geräten Sonstige öffentliche und persönliche Dienstleistungen Nahrungsmittel und Getränke, Tabak Maschinenbau Herstellung von elektrischen Maschinen und Einrichtungen</p> <p>→ 19,3 % der Beschäftigten und 11,4 % der Wertschöpfung Südtirols</p>

Quelle: Eigene Darstellung nach WIFO (2004b), S. 45.

3

Die bestehende Wirtschaftsförderung

Das bestehende System der Wirtschaftsförderung weist erhebliche Schwächen auf, die für eine Reform sprechen.

Besonders zu erwähnen sind:

Niedrige Förderungssätze: Die bestehende Förderung folgt dem Prinzip der „Gießkannenförderung“: Alle möglichen Investitionen erhalten eine Förderung, auch wenn diese geringer als rechtlich möglich ausfällt. Im Durchschnitt betrug der Förderungssatz 2004 13,6 % (im Tourismussektor 19 %). Eine solche Förderung ist nicht nur wirtschaftlich wenig effektiv, weil sie den möglichen Wachstumseffekt der Wirtschaftsförderung nicht voll ausschöpft, sie ist auch politisch wenig attraktiv. Dieses niedrige Förderungsniveau war durch die gestiegene Investitionsneigung der Betriebe und die damit verbundenen höheren Ausgaben der Wirtschaftsförderung nötig geworden. Der Fehlbetrag zum Ende des Jahres 2004 betrug trotz der niedrigen Fördersätze ca. 80 Mio. Euro.²⁸

Lange Wartezeiten: Zum Jahresende 2004 betrugen die Wartezeiten im Handwerk 12 Monate, im Dienstleistungssektor 18 Monate, im Industriesektor 20 Monate und im Handel sogar 24 Monate.²⁹ Derartig lange Wartezeiten führen dazu, dass betriebswirtschaftlich sinnvolle Investitionen nicht zum geplanten Zeitpunkt unternommen werden, sondern zu einem späteren Zeitpunkt, der für den Betrieb weniger sinnvoll sein kann. Manche Betriebe unternehmen förderungswürdige Investitionen wegen der langen Wartezeiten mit eigenem Kapital und verzichten auf eine Förderung. Somit entgehen ihnen und der Volkswirtschaft aber positive ergänzende Effekte, die sie mit ihrem eigenen, im Fall der Förderung eingesparten, Kapital unternehmen hätten können.

Keine gezielte Wachstumsförderung: Mit solch niedrigen Fördersätzen betreibt man „Gießkannenförderung“, aber vernachlässigt die wirklich sinnvollen und Wachstum erzeugenden Investitionen. Eine stärkere Fokussierung auf besonders viel versprechende Investitionen, die der Region als Ganzes nützen und nicht nur dem einzelnen Betrieb, ist deshalb sinnvoll.

Förderung der Ersatzinvestitionen: Mit dieser Form der Förderung werden nicht nur Erweiterungs-, sondern auch Ersatzinvestitionen gefördert, die keinen besonderen Wachstumsbeitrag leisten.

Keine Schwerpunktförderung: Da keine Schwerpunkte formuliert waren, fällt die bisherige Wirtschaftsförderung auch wenig profiliert aus.

²⁸ Vgl. Protokoll der Klausur auf Raschötz (2004).

²⁹ Vgl. ebd.

Keine Förderung des Dienstleistungssektors: Der durch den Strukturwandel besonders wichtige Dienstleistungssektor erfährt bisher keine Förderung.

Die Mängel des bestehenden Systems sind in Tabelle 2 noch einmal zusammenfassend dargestellt.

Tabelle 2: Die Mängel der alten Wirtschaftsförderung im Überblick

Keine Differenzierung	Kein Unterschied in den Fördersätzen bei materiellen Investitionen und Know-how-Investitionen
Keine Wachstumsförderung	Es werden nicht nur Erweiterungs-, sondern auch Ersatzinvestitionen gefördert.
Keine Schwerpunktförderung	Es werden gefördert: betriebliche Investitionen, Umweltinvestitionen, F&E, Beratung/Bildung, Schaffung von Arbeitsplätzen, Internationalisierung (Abschnitte II-VIII).
Durchschnittliche Fördersätze	13,6 % (2004), im Tourismussektor 19 % → Förderung nach dem Gießkannenprinzip

Quelle: Eigene Darstellung.

4

Der Reformvorschlag

4.1

Ziele der Reform

Aufgrund der „Gießkannen-Diagnose“ der Wirtschaftsförderung (wenig effektiv, Wachstumspotenziale nicht ausschöpfend, politisch unattraktiv) ist dringend eine Reform geboten. Dabei soll das Wachstumsziel besondere Bedeutung erhalten, um mit jedem eingesetzten Euro einen möglichst hohen Wachstumsbeitrag zu leisten. Auf diese Weise wäre die Wirtschaftsförderung effektiver darin, die Wachstumsziele des Landes zu unterstützen. Neben dem reinen Wachstumsziel sollen auch Know-how-Investitionen stärker gefördert werden, um die Bildung von Humankapital zu unterstützen. Auch Know-how-Investitionen leisten Wachstumsbeiträge, allerdings werden sie erst mit einer gewissen Zeitverzögerung wirksam. Schließlich verfolgt die Autonome Provinz Bozen – Südtirol noch eine Reihe besonderer Ziele, die von Forschung und Entwicklung, Ökologie und Umwelt bis zu Kooperationen, Nahversorgung und traditionelle Berufe, Kinderbetreuung und Methangastankstellen reichen und die in einem Schwerpunkteprogramm abgebildet werden.

Insgesamt ist damit der Zielkatalog recht heterogen und reflektiert die mit der Wirtschaftsförderung häufig verbundene Anforderung, möglichst viele politische Teilziele zu verfolgen. Auch wenn eine Fokussierung beispielsweise auf eine reine Wachstumsförderung sicher erstrebenswert wäre, steht außer Zweifel, dass die politischen Ziele eben weit über Wachstum hinausreichen. Im Übrigen dürften auch von der Schwerpunktförderung Wachstumsbeiträge ausgehen.

Es bestehen auch keine Zweifel, dass die Region im Wettbewerb mit anderen Regionen steht und deshalb Wettbewerbsvorteile aufspüren muss. Eine stärkere Fokussierung auf Wachstum, eine höhere Visibilität der Förderung und damit auch eine stärkere Attraktivität können zu diesem Ziel beitragen.

4.2

Hauptelemente der Reform

Die Hauptelemente des Reformvorschlags des Assessorats Wirtschaft und Finanzen der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol bestehen in der Wachstumsförderung, der Förderung von Know-how-Investitionen sowie der Schwerpunktförderung. Je nach Einstufung variieren auch die Fördersätze, die gewährt werden können. Grundsätzlich erhalten Know-how-Investitionen und Investitionen in der Schwerpunktförderung einen höheren Fördersatz als Maßnahmen in der Wachstumsförderung.

Know-how-Investitionen werden mit einem Basisprozentsatz von 50 % gefördert, wenn sie Maßnahmen für Beratung, Weiterbildung und Wissensvermittlung darstellen (Abschnitt V des Landesgesetzes vom 15.04.1991, Nr. 9, 1,

Errichtung von Rotationsfonds zur Wirtschaftsförderung). Für Maßnahmen zur Förderung der Internationalisierung der Betriebe liegt der Basisprozentsatz der Förderung bei 25-50 % (Abschnitt VIII). Maßnahmen zur Förderung der Forschung und Entwicklung werden mit Fördersätzen zwischen 40 und 80 % am stärksten gefördert (Abschnitt IV). Dieses Förderungskriterium ist das einzige, das schon in Kraft getreten ist und nicht auf die Genehmigung der EU warten muss. Des Weiteren gibt es Zuschläge im Rahmen der „De-minimis-Verordnung“³⁰ von 20 % für die Bereiche Neue Märkte sowie für Wachstums-, Kooperations-, Jungunternehmer- oder Familienfreundlichkeitsberatung.

Materielle Investitionen werden nur gefördert, wenn sie zur Wachstums- oder zur Schwerpunktförderung zählen. Die Wachstumsförderung gewährt einen Basisprozentsatz von 15 % auf die anerkannte Investitionssumme: Um diese zu berechnen gibt es verschiedene mögliche Methoden, die später genauer betrachtet werden. Materielle Investitionen, die dagegen unter die Schwerpunktförderung fallen, werden mit einem Fördersatz von 40 % gefördert. Die sechs Schwerpunkte, die besonders gefördert werden, sind Forschung und Entwicklung (Abschnitt IV), ökologische Innovationen (Abschnitt III), Kooperation, Nahversorger und traditionelle Berufe, betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen sowie Methangastankstellen. Diese Schwerpunkte werden später genauer untersucht und analysiert. Auch für die materiellen Investitionen gibt es Zuschläge im Rahmen der „De-minimis-Verordnung“ von jeweils 5 %, wenn bestimmte Anforderungen der Bereiche Qualifikation, Familienfreundlichkeit, Innovationsquote bzw. Konzentration und Beteiligungen erfüllt sind. Einen Zuschlag von 3 % gibt es für strukturschwache Gebiete (Leader-Gebiete, in denen die Entwicklung des ländlichen Raums gefördert wird).

Die reformierte Förderung ist in Tabelle 3 dargestellt.

³⁰ Ausgenommen vom Tatbestand der Beihilfe i.S.d. Art. 87 Abs. 1 EG sind diejenigen Beihilfen, die unter die „De-minimis“-VO (EG) Nr. 69/2001 fallen. Diese Beihilfen sollen einen Gesamtbetrag von 100.000 Euro innerhalb von drei Jahren nicht übersteigen, vgl. Art. 2 Abs. 2 VO (EG) Nr. 69/2001. Bei diesen Beihilfen entfällt auch die Anmeldepflicht aus Art. 88 Abs. 3 EG bei der Europäischen Kommission. Diese Ausnahme vom Verbot erfolgte, weil Beihilfen in dieser Höhe regelmäßig keine Auswirkungen auf den Gemeinsamen Markt haben, vgl. 5. Erwägungsgrund der VO (EG) Nr. 69/2001. Dabei gilt die „De-minimis“-Verordnung für Unternehmen jeglicher Größenordnung und gerade nicht nur für KMUs, vgl. Heidenhain (2003), § 5 Rn. 5.

Tabelle 3: Das neue Wirtschaftsförderungssystem in Südtirol

	Materielle Investitionen	Know-how-Investitionen
Ausprägung der Förderung	Keine Förderung, wenn sie nicht zur Wachstums- oder Schwerpunktförderung zählen Wachstumsförderung: 15 % Basisprozentsatz (bei Immobilien 15 % Höchstgrenze) (<i>Abschn. II</i>) Schwerpunktförderung (F&E (<i>Abschn. IV</i>), Umwelt (<i>Abschn. III</i>), Kooperation, Nahversorger, Kinderbetreuungseinrichtungen, Methan-gastankstellen): fester Fördersatz von 40 %	Förderung möglich ohne Beschränkung auf Wachstums- und Schwerpunktförderung 50 % Basisprozentsatz für Beratung, Weiterbildung und Wissensvermittlung (<i>Abschn. I</i>) sowie für Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen (<i>Abschn. VI</i>) 25-50 % Basisprozentsatz für Maßnahmen zur Internationalisierung (<i>Abschn. VIII</i>) 40 - 80 % (für F&E (<i>Abschn. IV</i>))
Zuschläge im Deminimis-Bereich	5 % jeweils für Qualifikation, Familienfreundlichkeit, Innovationsquote, Konzentration, Beteiligungen; 3 % für Strukturschwäche	20 % jeweils für Neue Märkte, Wachstumsberatung, Kooperationsberatung, Jungunternehmerberatung, Familienfreundlichkeitsberatung
Maximale Fördersätze (inkl. Zuschläge)	40 %	70 % (Ausnahme: F&E mit 80 %)

Quelle: Assessorat Wirtschaft und Finanzen Südtirol – Konzept Wirtschaftsförderung Januar 2005.

4.2.1 Know-how-Investitionen

Die Reform der Südtiroler Wirtschaftsförderung sieht eine besondere Förderung der so genannten Know-how-Investitionen vor, d.h. derjenigen Maßnahmen, die der Beratung, Aus- und Weiterbildung dienen. Dazu zählen u. a. die Aus- und Weiterbildung von Führungskräften, die Beratung von Forschungseinrichtungen und Universitäten sowie Technologieberatungsstellen. Know-how-Investitionen nehmen in der Wissens- und Informationsgesellschaft eine besondere Funktion wahr. Für die Wirtschaftsförderung spielen drei Argumente eine besondere Rolle: Erstens führen Know-how-Investitionen zur Bildung von Humankapital. Zweitens bedarf es der Humankapitalbildung in einer alternden Gesellschaft um so mehr als die Innovationszyklen nicht mehr allein auf den neu in das Erwerbsleben eintretenden Generationen basieren kann. Drittens sichern Know-how-Investitionen das langfristige Wachstum.

Die Förderung von Know-how-Investitionen soll dazu beitragen, Humankapital innerhalb der Unternehmen zu bilden, welches den Wachstumsprozess unter-

stützt. Die Förderung allein materieller Investitionen berücksichtigt nicht, dass Sachinvestitionen in aller Regel auch qualifizierte Arbeitskräfte und somit Humankapitalinvestitionen benötigen. Insofern ist die Förderung von Know-how-Investitionen nicht nur sinnvoll, sondern geboten, um eine wettbewerbsfähige Mischung von Sach- und Humankapital zu fördern.

Während dieser Zusammenhang generell für alle Formen von Humankapitalbildung gilt, heben Know-how-Investitionen aber stärker darauf ab, unternehmensnahes Humankapital zu fördern. Dieser Aspekt gewinnt angesichts der allgemeinen demografischen Entwicklung³¹ besondere Bedeutung, weil sich im Zuge der allgemeinen Alterung nicht nur der Bevölkerung, sondern vor allem der Erwerbstätigen die generationenbedingte Innovation in den Unternehmen abschwächt. Während bisher durch jede neue Generation von Erwerbstätigen auch ein neuer Innovationszyklus einsetzte, müssen in Zukunft die älteren Erwerbstätigen diese Innovationen übernehmen. Dadurch gewinnt die betriebliche Weiterbildung volkswirtschaftlich massiv an Bedeutung gegenüber der traditionell starken Erstausbildung. Die Förderung von Know-how-Investitionen unterstützt das Prinzip des lebenslangen Lernens und damit die Innovationsfähigkeit der Unternehmen.

Zusätzlich haben Know-how-Investitionen die Eigenschaft, dass sie erst mittelfristig wachstumswirksam werden. Im Gegensatz zu materiellen Investitionen, die unmittelbar Wachstumseffekte entfalten, gilt für Know-how-Investitionen, dass der Aufbau des Humankapitals eine längere Zeit dauert und seine Auswirkung auf das Wachstum erst später eintritt. Gerade wegen dieser erst mittelbaren Effekte könnten die Unternehmen dazu neigen, zu wenig in diesem Bereich zu investieren. Die öffentliche Förderung zielt darauf ab, dieser Tendenz entgegenzuwirken und den Unternehmen einen Anreiz zu verschaffen, Humankapitalinvestitionen zu tätigen.

4.2.2

Wachstumsförderung

4.2.2.1

Ausrichtung auf Wachstum

Die Ausrichtung der Südtiroler Wirtschaftsförderung auf Wachstum bedeutet, dass wachsende Unternehmen mit positiven Zukunftsaussichten stärker gefördert werden sollten, während schrumpfende Unternehmen mit negativen Zukunftsaussichten eher weniger Förderung erhalten. Problematisch an dieser Ausrichtung könnte sein, dass die Wirtschaftsförderung durch eine derartige Investitionsförderung prozyklisch wirkt, also Konjunkturzyklen verstärkt. So kann man beobachten, dass Unternehmen in einer wirtschaftlichen Boomphase viel investieren, um die steigende Nachfrage nach ihren Produkten befriedi-

³¹ Vgl. dazu Bizer (2005b) und Bizer/Sesselmeier (2004).

gen zu können. Es bauen sich hohe Kapazitäten auf, die in einer wirtschaftlichen Abschwungphase nicht ausgelastet werden, so dass Unternehmen in Rezessionsphasen kaum oder gar nicht investieren. Dieser Zusammenhang bestätigt sich auch empirisch.

In der endogenen Konjunkturtheorie geht man davon aus, dass den Investitionen eine tragende Rolle bei der Entstehung von Konjunkturzyklen einzuräumen ist: Im Multiplikator-Akzeleratormodell entstehen Konjunkturzyklen durch das Zusammenwirken von einem Multiplikator, der das Volkseinkommen auf exogene Störungen einzelner Einkommenskomponenten (wie z.B. der Investitionen oder der Staatsausgaben), und einem Akzelerator, der die Investitionen auf Veränderungen des Volkseinkommens reagieren lässt. Ein positiver exogener Schock löst eine Boomphase und somit einen kumulativen Investitionsprozess aus, der die Investitionen steigen lässt, bis Überkapazitäten aufgebaut werden. Schließlich schlägt der Prozess um, und es kommt zu einem Wirtschaftsabschwung.³²

Die Südtiroler Wirtschaftsförderung wirkt also prozyklisch in einer Boomphase und heizt die Konjunktur noch weiter an. In einer Rezessionsphase dagegen kann sie ein stabilisierendes Element sein. Zu diesem Zweck sollten die bereitgestellten Fördermittel in jedem Jahr vollständig ausgeschöpft werden, auch wenn in einer Rezession weniger Förderanträge gestellt werden als im Boom.

4.2.2.2

Rechtliche Vorgaben: Der Ausschluss von Ersatzinvestitionen

Die Südtiroler Wirtschaftsförderung soll die Investitionsbereitschaft der Südtiroler Unternehmen stärken. Allerdings sollen nicht alle Investitionen gleichermaßen gefördert werden. Generell kann man betriebswirtschaftlich die Investitionsarten Erst- bzw. Errichtungsinvestitionen, Erweiterungsinvestitionen und Ersatzinvestitionen unterscheiden. Dabei treten Erst- bzw. Errichtungsinvestitionen auf, wenn ein neu zu errichtender Betrieb entsteht, der zum ersten Mal Leistungen erstellt. Erweiterungsinvestitionen erhöhen die Produktionskapazität des Betriebes, um erwarteten Absatzsteigerungen Rechnung zu tragen oder neue Märkte zu erschließen. Dagegen sollen Ersatzinvestitionen eine vorhandene Anlage lediglich ersetzen. Da durch den technischen Fortschritt ein identischer Ersatz nicht immer möglich ist, zählen auch Rationalisierungsinvestitionen zu den Ersatzinvestitionen, wenn sie als primäres Motiv dem Ersatz einer Anlage dienen sollen.³³

³² Vgl. Samuelson/Nordhaus (1998), S. 642 f.; Spree (1996), S. 165 f.; Kornhardt/Kucera (2003), S. 10 ff.

³³ Vgl. Perridon/Steiner (2002), S. 29 f.

Der Ausschluss von Ersatzinvestitionen aus der Südtiroler Wirtschaftsförderung ist im Kontext der Gruppenfreistellungsverordnung³⁴ Nr. 70/2001 der Europäischen Kommission welche die staatliche Beihilfenvergabe an kleine und mittlere Unternehmen regelt³⁵, von zentraler Bedeutung. Dabei werden kleinere und mittlere Unternehmen (KMUs) definiert als Unternehmen, die weniger als 250 Personen beschäftigen und einen Jahresumsatz von höchstens 40 Mio. Euro oder eine Jahresbilanzsumme von höchstens 27 Mio. Euro haben und als unabhängiges Unternehmen gelten.³⁶ Dies ist dann der Fall, wenn das Unternehmen nicht zu 25 % oder mehr des Kapitals oder der Stimmanteile im Besitz von einem oder mehreren Unternehmen gemeinsam steht, die ihrerseits die KMU-Definition nicht erfüllen.³⁷

In der Gruppenfreistellungsverordnung findet sich eine Legaldefinition von „Investitionen in Sachanlagen“ in Art. 2 lit. c der VO (EG) Nr. 70/2001³⁸ mit folgendem Wortlaut: „Anlageinvestitionen im Zusammenhang mit der Gründung eines neuen oder der Erweiterung eines bestehenden Betriebes oder im

³⁴ Nach Art. 1 Abs. 1 VO (EG) 994/98 kann die Europäische Kommission im Wege der Gruppenfreistellung Beihilfearten für von vornherein als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklären. Liegen die Voraussetzungen einer dieser Verordnungen vor, ist es den Mitgliedstaaten erlaubt, die Beihilfe ohne vorherige Benachrichtigung der Kommission gem. Art. 88 Abs. 3 S. 1 EG umgehend zu gewähren. Allerdings enthalten die Verordnungen in der Regel Bestimmungen, die vorsehen, dass die Mitgliedstaaten Kurzberichte an die Kommission über die Beihilfemaßnahmen sowie Jahresberichte abzugeben haben, um der Kommission eine Kontrolle zu ermöglichen.

³⁵ Vgl. dazu Koenig/Kühling (2000); Sinnaeve (2001), S. 69 (insbes. S. 71 ff.); Bartosch (2001), S. 924 f.; Heidenhain (2003), § 21 Rn. 1 ff.

³⁶ Vgl. die Definition im Anhang I Art. 1 zur VO (EG) Nr. 70/2001 sowie die Empfehlung der Europäischen Kommission vom 6. Mai 2003, abgedruckt im Amtsblatt 2003 Nr. L 124/36.

³⁷ Ausnahmen hiervon werden gemacht, wenn das Unternehmen im Besitz von öffentlichen Beteiligungsgesellschaften, Risikokapitalgesellschaften oder institutionellen Anlegern steht, die weder einzeln noch gemeinsam die Kontrolle über das Unternehmen ausüben, und wenn aufgrund der Kapitalsteuerung nicht ermittelt werden kann, wer die Anteile hält, und das Unternehmen zusätzlich erklärt, dass es nach bestem Wissen davon ausgehen kann, dass es nicht zu 25 % oder mehr seines Kapitals im Besitz von einem oder mehreren Unternehmen gemeinsam steht, die die Definition der KMUs nicht erfüllen. Nicht unter diese Verordnung fällt allerdings der Agrarbereich, für den eine eigene Gruppenfreistellungsverordnung existiert, außerdem nicht erfasst sind die Herstellung, Verarbeitung und Vermarktung ganz bestimmter Produkte (Anlage I der Verordnung), Beihilfen für exportbezogene Tätigkeiten sowie Beihilfen, die von der Verwendung heimischer Produkte zu Lasten von Importwaren abhängig gemacht werden. Art. 1 Abs. 2 VO (EG) Nr. 70/2001.

³⁸ Abgedruckt im Amtsblatt 2001 Nr. L 10/33.

Zusammenhang mit einem Produktwechsel oder der Änderung des Produktionsverfahrens in einem bestehenden Betrieb (u.a. Rationalisierung, Diversifizierung, Modernisierung). Als Investition in Sachanlagen gilt auch eine Anlageinvestition in Form der Übernahme eines Betriebes, der geschlossen wurde oder ohne Übernahme geschlossen worden wäre.“³⁹ Diese juristische Definition beschreibt Investitionen in Sachanlagen als Erst-, Errichtungs- und Erweiterungsinvestitionen im betriebswirtschaftlichen Sinn. Betriebswirtschaftliche Ersatzinvestitionen dagegen sind ausgeschlossen und gelten nicht als Investitionen in Sachanlagen im juristischen Sinn.

Freigestellt sind gem. Art. 4 VO (EG) Nr. 70/2001 Beihilfen für den juristischen Begriff der Investitionen in Sachanlagen⁴⁰ und materielle Anlagewerte⁴¹ bis zu einer maximalen Bruttobeihilfenintensität von 15 % für kleinere und 7,5 % für mittlere Unternehmen. Bemessungsgrundlage für die Schwellenwerte sind entweder die beihilfefähigen Investitionskosten oder die Lohnkosten für investitionsgebundene neue Arbeitsplätze oder eine Mischung aus beidem.⁴² Bilden dabei die Investitionskosten die Bemessungsgrundlage, sind im Fall von materiellen Investitionen die Kosten für Investitionen in Grundstücke, Gebäude, Maschinen und Ausrüstung und im Falle von immateriellen Investitionen die Kosten für den Erwerb von Technologie beihilfefähig.⁴³

³⁹ Bei dieser Definition ist insbesondere zu beachten, dass sie wiederum selbst ausfüllungsfähige, interpretationsbedürftige Begriffe enthält, wie z.B. die Änderung des Produktionsverfahrens und Produktwechsel, vgl. Sinnave (2001), S. 69 ff. Hierbei ist bei der Aufzählung in der Klammer im Rahmen der Legaldefinition zumindest für den Begriff der Änderung des Produktionsverfahrens bereits angedeutet, was sich dahinter verbergen soll, jedoch bestehen – nicht zuletzt in der im Text verwendeten Formulierung „u.a.“ bereits angedeutet – weiterhin Unsicherheiten, die erst durch die Praxis der Europäischen Kommission und die Rechtsprechung zu klären sind und häufig zu Einzelfallentscheidungen führen werden.

⁴⁰ Dies sind gem. Art. 2 lit. c VO (EG) Nr. 70/2001 Anlageinvestitionen im Zusammenhang mit der Gründung eines neuen oder der Erweiterung eines bestehenden Betriebs oder im Zusammenhang mit einem Produktwechsel oder der Änderung des Produktionsverfahrens in einem bestehenden Betrieb (u.a. Rationalisierung, Diversifizierung, Modernisierung). Als Investition in eine Sachanlage gilt auch eine Anlageinvestition in Form der Übernahme eines Betriebes, der geschlossen wurde oder ohne Übernahme geschlossen worden wäre.

⁴¹ Unter Investitionen in immaterielle Anlagewerte sind gem. Art. 2 lit. d VO (EG) Nr. 70/2001 Investitionen in Technologietransfer durch Erwerb von Patentrechten, Lizenzen oder Know-how oder nicht patentiertem technischen Wissen zu verstehen.

⁴² Der Mitgliedstaat kann hier frei die für ihn interessantere Bemessungsgrundlage wählen, vgl. Sinnave (2001), S. 73.

⁴³ Art. 4 Abs. 4, 5 VO (EG) Nr. 70/2001.

4.2.2.3

Alternative 1: Effektive Nettoinvestitionen

Da die Beihilfen der Südtiroler Wirtschaftsförderung unter die Gruppenfreistellungsverordnung Nr. 70/2001 fallen sollen, ist sicher zu stellen, dass keine Ersatzinvestitionen gefördert werden. Auch vom ökonomischen Standpunkt her ist die Förderung von Ersatzinvestitionen nicht sinnvoll, weil diese kein zusätzliches Wachstum für die Region erbringen.

Um nun genau die Investitionsprojekte zu fördern, die keine Ersatzinvestitionen beinhalten, wird als erste Alternative die Methode der effektiven Nettoinvestitionen entwickelt und vorgestellt. Diese Methode berechnet die anerkannte Investitionssumme, die so genannte effektive Nettoinvestition, indem von der beantragten Investitionssumme der durchschnittliche Abschreibungswert⁴⁴ der letzten 5 Jahre abgezogen wird. Auf die anerkannte Investitionssumme wird dann der Fördersatz von 15 % gewährt. Mit dieser Berechnungsmethode soll eine Förderung von laufenden Investitionen sowie reinen Ersatzinvestitionen verhindert werden. Nur wirkliche Erweiterungsinvestitionen, die den Anlagenbestand vergrößern, sollen eine Förderung erfahren und somit Wachstum schaffen.

Gleichzeitig ergeben sich voraussichtlich Einsparungen für die Südtiroler Wirtschaftsförderung im Vergleich zum derzeitigen Förderungssystem. Durch die Methode der effektiven Nettoinvestitionen steigt zwar der Fördersatz im Durchschnitt von 13,6 % auf 15 %, doch dieser wird ja nur auf die anerkannte Investitionssumme gewährt und diese liegt auf Grund des Abzugs der Abschreibungen deutlich unterhalb der jeweils beantragten Investitionssumme. Die dadurch frei werdenden Ressourcen können die Schwerpunktförderung verstärken. Obwohl also in der Wachstumsförderung europarechtlich bedingt weiterhin relativ geringe Fördersätze herrschen, soll über die Schwerpunktförderung eine deutliche Abkehr vom Prinzip der Gießkannenförderung erfolgen. Betrachtet man die Methode der effektiven Nettoinvestitionen (Alternative 1) jedoch genauer, erkennt man Widersprüche. So sind die Förderbeiträge für die Unternehmen am höchsten, die geringe Abschreibungen in den letzten Jahren aufweisen. Abschreibungen sind Wertminderungen des Anlagevermögens und werden berechnet, indem man die Anschaffungskosten auf die voraussichtliche Nutzungsdauer verteilt. Es gibt nun verschiedene Möglichkeiten, warum ein Unternehmen geringe Abschreibungen aufweist.

Eine erste Möglichkeit besteht darin, dass es sich um ein Unternehmen mit wenig Anlagekapital handelt, das den Faktor Arbeit stärker nutzt als den Faktor Kapital. Wenn Wachstum und Export der Region gesteigert werden sollen, und kapitalintensive Unternehmen wachstumsträchtiger als arbeitsintensive sind und bessere Exportchancen besitzen, sollten sie bei der Wirtschaftsförde-

⁴⁴ Die Abschreibungshöhe hängt von der zugrunde gelegten, steuerlich zugelassenen Berechnungsmethode ab.

rung nicht schlechter gestellt, sondern eher besser gestellt werden als arbeitsintensive Unternehmen. Das ist bei der Alternative 1 jedoch nicht der Fall.

Eine zweite Möglichkeit besteht darin, dass ein Unternehmen geringe Abschreibungen aufweist, weil sein Anlagenbestand aufgrund veralteter Anlagen niedrig bewertet ist. Auch dieses Unternehmen würde auf Grund der relativ geringen Abschreibungen eine höhere anerkannte Investitionssumme erhalten als ein Unternehmen, das in den letzten Jahren kontinuierlich in seinen Anlagenbestand investiert hat und deswegen relativ hohe Abschreibungen aufweist. Eine solche Diskriminierung von Unternehmen mit hohen Abschreibungen widerspricht dem Ziel besonders wachstumssträchtige Förderungen zu verfolgen. Das gilt auch deshalb, weil zu erwarten ist, dass das veraltete Unternehmen seine Ersatzinvestitionen durch die Wirtschaftsförderung mitfinanziert. Auch dieses Ergebnis ist konträr zur eigentlichen Intention der Alternative 1.

Um die Wirkungen der ersten Alternative der Wachstumsförderung systematisch zu erfassen, werden im Folgenden auf der Basis vier verschiedener Investitionspfade von Unternehmen für die fünf zurückliegenden Jahre die resultierenden anerkannten Investitionssummen für einen identischen Investitionsantrag berechnet. Zur Vereinfachung nehmen wir an, dass der Anlagenbestand vor sechs Jahren bei allen Unternehmen bei Null lag⁴⁵ und dass jedes Unternehmen in der ersten betrachteten Periode, also vor 5 Jahren, dieselbe Investition getätigt hat. Ein Unternehmen hat in jeder Periode die Wahl, entweder eine Investition zu 100 Geldeinheiten (GE) oder keine Investition zu tätigen. Die Investitionen werden linear über 5 Perioden abgeschrieben. Der relevante Zeitpunkt für die Gesuchstellung auf Förderung liegt in Periode 6, in der alle Unternehmen dieselbe Investition von 100 GE vornehmen möchten.

Für jedes Beispiel werden Abschreibungen, Anlagenbestand und Nettoinvestition berechnet. Der Anlagenbestand stellt die Differenz aus getätigten Investitionen und geleisteten Abschreibungen bis zur laufenden Periode dar, also den gesamten Wert der Anlagen des Unternehmens in der laufenden Periode. Eine Nettoinvestition wird definiert als Investitionen einer Periode verringert um den Abschreibungswert der jeweiligen Periode. Die Nettoinvestition beschreibt somit den Zuwachs des Anlagenbestands in der jeweiligen Periode.

Im ersten Fallbeispiel (s. Tabelle 4) hat das Unternehmen nur in der ersten Periode eine Investition vorgenommen und diese dann in den folgenden Perio-

⁴⁵ Diese Annahme ist restriktiv, weil Unternehmen, die länger als 5 Jahre bestehen, auch schon vor 5 Jahren einen Anlagebestand hatten, der dann in den folgenden Jahren weiter abgeschrieben wird. Somit sind die Abschreibungen der Unternehmen auch von den Investitionen abhängig, die vor mehr als 5 Jahren getätigt wurden, und liegen im Allgemeinen höher, als hier im Beispiel beschrieben wurde. Allerdings hat diese Tatsache auf die Schlussfolgerungen keinen Einfluss. In unserem Beispiel werden stilisierte Investitionsverhaltensmuster beschrieben und es wird angenommen, dass die entsprechenden Unternehmen schon vor 5 Jahren ein ähnliches Verhaltensmuster aufwiesen.

den abgeschrieben. Modernisierungen des Anlagenbestandes wurden nicht vorgenommen. Somit beträgt die durchschnittliche Nettoinvestition des Unternehmens 0 zum Zeitpunkt der Gesuchstellung in Periode 6. Die Durchschnittsabschreibung der letzten 5 Jahre liegt bei 20 GE, somit beträgt die anerkannte Investitionssumme nach der Südtiroler Reformmethode 80 GE, wenn das Unternehmen einen Antrag für eine Investition von 100 GE stellt. Im Falle eines solchen veralteten Unternehmens muss aber als wahrscheinlich gelten, dass diese beantragte Investition als Ersatzinvestition für die vor 5 Perioden gekaufte und mittlerweile komplett abgeschriebene Anlage dient. Insofern entspricht die hohe Förderung nicht der Intention des Reformentwurfs.

Tabelle 4: Veraltetes Unternehmen – Fall 1

Periode	Investitionen	Abschreibungen	Anlagenbestand	Nettoinvestition
1	100	20	80	80
2	0	20	60	-20
3	0	20	40	-20
4	0	20	20	-20
5	0	20	0	-20
6	Durchschnittliche Abschreibung = 20 Durchschnittliche Nettoinvestition = 0 Anerkannte Investitionssumme (für eine Investition von 100) = 80			

Quelle: Eigene Berechnung.

Das Unternehmen aus Tabelle 5 hat dagegen in jeder Periode seinen Anlagenbestand kontinuierlich erweitert bzw. modernisiert und damit eine durchschnittliche Nettoinvestition von 40 GE erreicht. Hohe Investitionen hängen definitionsgemäß mit hohen Abschreibungen zusammen, so dass die Durchschnittsabschreibung der letzten 5 Jahre 60 GE beträgt. In diesem Beispiel liegt die anerkannte Investitionssumme des Unternehmens nach der Methode der effektiven Nettoinvestitionen bei 40 GE, wenn es einen Antrag für eine Investitionssumme von 100 GE stellt. Im Vergleich zum veralteten Unternehmen aus Beispiel 1 erhält dieses kontinuierlich investierende Unternehmen also nur die Hälfte der Förderung.

Tabelle 5: Kontinuierlich investierendes Unternehmen – Fall 2

Periode	Investitionen	Abschreibungen	Anlagenbestand	Nettoinvestition
1	100	20	80	80
2	100	40	140	60
3	100	60	180	40
4	100	80	200	20
5	100	100	200	0
6	Durchschnittliche Abschreibung = 60 Durchschnittliche Nettoinvestition = 40 Anerkannte Investitionssumme (für eine Investition von 100) = 40			

Quelle: Eigene Berechnung.

Das Unternehmen aus Tabelle 6 hat in den letzten beiden Jahren nach einer Phase der Stagnation verstärkt investiert. Die durchschnittliche Nettoinvestition der letzten 5 Jahre liegt bei 28 GE und die durchschnittliche Abschreibung bei 32 GE. Stellt dieses Unternehmen einen Antrag für eine Investitionssumme von 100 GE, liegt seine anerkannte Fördersumme nach der Alternative 1 bei 68 GE.

Tabelle 6: In den letzten Jahren stark wachsendes Unternehmen – Fall 3

Periode	Investitionen	Abschreibungen	Anlagenbestand	Nettoinvestition
1	100	20	80	80
2	0	20	60	-20
3	0	20	40	-20
4	100	40	100	60
5	100	60	140	40
6	Durchschnittliche Abschreibung = 32 Durchschnittliche Nettoinvestition = 28 Anerkannte Investitionssumme (für eine Investition von 100) = 68			

Quelle: Eigene Berechnung.

Das Unternehmen aus Tabelle 7 hat in den ersten drei betrachteten Perioden kontinuierlich investiert, sein Wachstum ist allerdings in den letzten beiden Jahren zurückgegangen. Die durchschnittliche Nettoinvestition der letzten 5 Jahre liegt bei 12 GE und die durchschnittliche Abschreibung bei 48 GE. Wenn dieses Unternehmen nun einen Antrag für eine Investitionssumme von 100 GE stellt, liegt seine anerkannte Fördersumme nach der Methode der effektiven Nettoinvestitionen bei 52 GE, also deutlich geringer als 68 GE im dritten Fallbeispiel (s. Tabelle 6). Diese Differenz zeigt, dass Unternehmen, die am Anfang der Betrachtungsperiode investiert haben und in der letzten Zeit stagniert haben, nach der Reform deutlich weniger Förderung erhalten als Unternehmen, die in der letzten Zeit expandiert sind und Wachstum bringen. Diese Zielsetzung ist sinnvoll, wenn man wirtschaftliches Wachstum fördern will.

Tabelle 7: Unternehmen mit abgeschwächtem Wachstum in der letzten Zeit – Fall 4

Periode	Investitionen	Abschreibungen	Anlagenbestand	Nettoinvestition
1	100	20	80	80
2	100	40	140	60
3	100	60	180	40
4	0	60	120	-60
5	0	60	60	-60
6	Durchschnittliche Abschreibung = 48 Durchschnittliche Nettoinvestition = 12 Anerkannte Investitionssumme (für eine Investition von 100) = 52			

Quelle: Eigene Berechnung.

Wenn man bei der konstruierten Ausgangssituation bleibt und alle 16 möglichen Kombinationen von Investition und Nicht-Investition in den betreffenden 5 Perioden aufstellt, kann man den Zusammenhang zwischen durchschnittlicher Nettoinvestition der letzten 5 Jahre und der anerkannten Fördersumme nach der Reformmethode der effektiven Nettoinvestitionen untersuchen. Diesen Zusammenhang stellt Abbildung 1 dar.

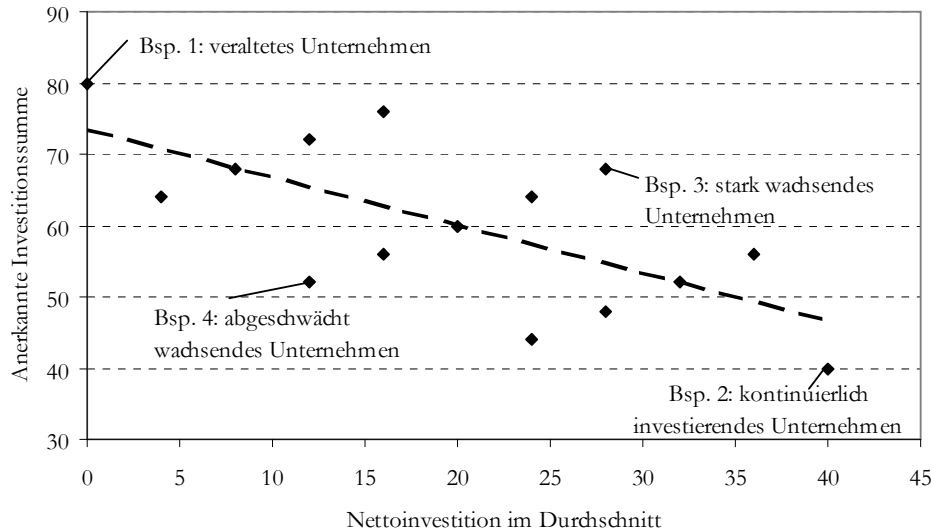


Abbildung 1: Nettoinvestitionen und die Alternative 1 (Methode der effektiven Nettoinvestitionen)

Die Punktwolke ergibt sich aus allen Beispielwerten der 16 Fälle. Je weiter rechts sich ein Punkt befindet, desto öfter hat der Betrieb in den letzten 5 Jahren investiert. Der Punkt rechts außen gehört also zu dem permanent investierenden Unternehmen aus Fall 2, während der Punkt links außen zum veralteteten Unternehmen aus Fall 1 darstellt. Innerhalb einer Klasse von Unternehmen, die die gleiche Anzahl von Investitionen im Betrachtungszeitraum getätigt haben, befindet sich der Punkt eines Unternehmens, das erst vor kur-

zer Zeit investiert hat, weiter rechts und weiter oben als der Punkt eines Unternehmens, das vor längerer Zeit investiert hat. So ist der Punkt des Unternehmens aus Fall 3 derjenige, der am weitesten rechts außen von der mittleren Fünfergruppe von Punkten liegt.

Die gestrichelt eingezeichnete Trendlinie lässt einen deutlich negativen Zusammenhang zwischen der durchschnittlichen Nettoinvestition der letzten 5 Jahre und der anerkannten Investitionssumme nach Alternative 1 erkennen. Je höher also die durchschnittliche Nettoinvestition des Unternehmens in den letzten 5 Jahren war, desto geringer ist die Förderung, die das Unternehmen nach der Alternative 1 erhält. Dies resultiert aus den Abschreibungen: Je mehr ein Unternehmen investiert und je höher also seine Nettoinvestitionen sind, desto höhere Abschreibungen weist es auf und wird nach der Methode der effektiven Nettoinvestitionen umso weniger gefördert.

Dieses Ergebnis lässt sich auch analytisch nachweisen. Ausgehend von unterschiedlichen Investitionssummen in den einzelnen Perioden (I_1, I_2, I_3, I_4, I_5) und einer durchschnittlichen Nutzungsdauer der Anlagen (n , Abschreibungsdauer), mit deren Hilfe man die Abschreibungssummen berechnet, die für alle Anlagen als gleich angenommen wird ($n \geq 5$), lässt sich die anerkannte Investitionssumme wie folgt darstellen:

$$\begin{array}{lcl} \text{Anerkannte} & & \text{Beantragte} \\ \text{Investitionssumme} & = & \text{Investitionssumme} - \\ \text{(AIS)} & & \text{(BIS)} \quad \text{Durchschnittliche Abschreibung der letzten 5 Jahre} \end{array} \quad (1)$$

$$AIS = BIS - \left(\underbrace{\frac{I_1}{n}}_{\text{Abschreibung in Periode 1}} + \underbrace{\frac{I_1 + I_2}{n}}_{\text{Abschreibung in Periode 2}} + \underbrace{\frac{I_1 + I_2 + I_3}{n}}_{\text{Abschreibung in Periode 3}} + \underbrace{\frac{I_1 + I_2 + I_3 + I_4}{n}}_{\text{Abschreibung in Periode 4}} + \underbrace{\frac{I_1 + I_2 + I_3 + I_4 + I_5}{n}}_{\text{Abschreibung in Periode 5}} \right) \cdot \frac{1}{5} \quad (2)$$

$$= BIS - \frac{I_1}{n} - 0,8 \cdot \frac{I_2}{n} - 0,6 \cdot \frac{I_3}{n} - 0,4 \cdot \frac{I_4}{n} - 0,2 \cdot \frac{I_5}{n} \quad (3)$$

Bei der Berechnung der anerkannten Investitionssumme nach der Methode der effektiven Nettoinvestitionen wird die durchschnittliche Abschreibung der letzten 5 Jahre von der beantragten Investitionssumme abgezogen. Man erkennt an den Formeln (2) und (3) deutlich, dass die anerkannte Investitionssumme umso kleiner ist, je mehr in den vergangenen Jahren investiert wurde, weil das die Abschreibung erhöht. Am höchsten ist die anerkannte Investitionssumme dann, wenn in der Vergangenheit auf die Investitionen komplett verzichtet wurde. Somit profitieren die Unternehmen stärker von der Förde-

rung, die in den vergangenen Jahren wenig investiert haben. Wenn man aber genau die Unternehmen stärker fördern möchte, die in den vergangenen Jahren schon aus eigenem Antrieb viel investiert haben, dann ist die Alternative 1 suboptimal.⁴⁶

4.2.2.4

Alternative 2: Kumulierte Nettoinvestitionen

Auf Grund dieses Defizits der Methode der effektiven Nettoinvestitionen ist über eine alternative Reformmethode nachzudenken. Die im Folgenden konzipierte Alternative 2 beruht darauf, die anerkannte Investitionssumme, auf die dann der Fördersatz gewährt wird, über die kumulierten Nettoinvestitionen anstatt über die effektiven Nettoinvestitionen zu bestimmen. Die Alternative 2 ist fast ebenso einfach zu berechnen wie die Alternative 1. Des Weiteren bevorzugt sie die Unternehmen besonders, welche in der nahen Vergangenheit wachstumsträchtig waren, während Unternehmen, die in der letzten Zeit weniger gewachsen sind, weniger gefördert werden. Auch in diesem Punkt ist sie mit der Alternative 1 vergleichbar.⁴⁷ Die entscheidenden Unterschiede zwischen den Methoden beruhen darauf, dass nach der Alternative 2 Unternehmen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, höhere Fördersummen erhalten als Unternehmen, die ihren Anlagenbestand nicht modernisiert haben. Überdies löst sie das europarechtliche Problem der Ersatzinvestitionen insofern, als sie diese anhand des ökonomischen Kriteriums der kumulierten Nettoinvestitionen ausschließt.

Die Methode der kumulierten Nettoinvestitionen bestimmt die anerkannte Investitionssumme, indem die Nettoinvestitionen der vergangenen 5 Perioden (Investitionen minus Abschreibungen) aufsummiert werden.

Für die oben diskutierten Beispielfälle ergeben sich die anerkannten Investitionssummen, wie sie in Tabelle 8 dargestellt sind.

⁴⁶ Man erkennt an den multiplikativen Faktoren ($1 > 0,8 > 0,6 > 0,4 > 0,2$), dass länger zurückliegende Investitionen bei der Berechnung der Durchschnittsabschreibung stärker gewichtet werden, weil sie schon über mehr Perioden abgeschrieben wurden und damit mehr zu den Abschreibungen beitragen als kürzer zurückliegende Investitionen. Auf diese Weise reduzieren sie die Förderung wie es schon in Abbildung 1 erkennbar war. Das erscheint sinnvoll, wenn man davon ausgeht, dass die größten Wachstumsbeiträge und die höchste Dynamik von den Unternehmen ausgehen, die in der jüngeren Vergangenheit besonders gewachsen sind.

⁴⁷ Vgl. Fußnote 46.

Tabelle 8: Anerkannte Investitionssummen der Beispiele nach der Methode der kumulierten Nettoinvestitionen

Fall 1 (veraltetes Unternehmen)	0 GE
Fall 2 (kontinuierlich investierendes Unternehmen)	200 GE
Fall 3 (in den letzten Jahren stark wachsendes Unternehmen)	140 GE
Fall 4 (Unternehmen mit abgeschwächtem Wachstum)	60 GE

Quelle: Eigene Berechnung.

Auch die Alternative 2 lässt sich analytisch darstellen. Die anerkannte Investitionssumme nach der Alternative 2 ergibt sich unter denselben Annahmen und mit denselben Variablen wie bei der formalen Analyse der Alternative 1 aus:

$$AIS = \underbrace{\left(I_1 - \frac{1}{n}I_1\right)}_{\text{Nettoinvestition in Periode 1}} + \underbrace{\left(I_2 - \frac{1}{n}I_1 - \frac{1}{n}I_2\right)}_{\text{Nettoinvestition in Periode 2}} + \dots + \dots + \underbrace{\left(I_5 - \frac{1}{n}I_1 - \frac{1}{n}I_2 - \frac{1}{n}I_3 - \frac{1}{n}I_4 - \frac{1}{n}I_5\right)}_{\text{Nettoinvestition in Periode 5}} \quad (4)$$

$$= \frac{n-5}{n}I_1 + \frac{n-4}{n}I_2 + \frac{n-3}{n}I_3 + \frac{n-2}{n}I_4 + \frac{n-1}{n}I_5 \quad (5)$$

Aus den Formeln (4) und (5) wird ersichtlich, dass die anerkannte Investitionssumme steigt, je mehr in der Vergangenheit investiert wurde, also je stärker das Unternehmen selbst in sein Wachstum investiert hat. Zusätzlich ist in Formel (6) zu sehen, dass eine Investition umso weniger in der Förderung berücksichtigt wird, je länger sie zurückliegt. Das liegt daran, dass die multiplikativen Faktoren für kürzer zurückliegende Investitionen größer sind als für länger zurückliegende Investitionen:

$$\frac{n-5}{n} > \frac{n-4}{n} > \frac{n-3}{n} > \frac{n-2}{n} > \frac{n-1}{n} \quad (6)$$

Die anerkannte Investitionssumme liegt bei der Methode der kumulierten Nettoinvestitionen zwangsläufig immer unterhalb der beantragten Investitionssumme (oder gleicht ihr, wenn die Durchschnittsabschreibung gleich Null ist). Nach der Alternative 2 spielen nicht nur die Abschreibungen, sondern auch die früheren Investitionen eine Rolle. Deshalb kann es dazu kommen, dass die anerkannte Investitionssumme höher ausfällt als die beantragte Investitionssumme. Insofern bedarf es einer Deckelung, d.h. die anerkannte Investitionssumme darf nie die beantragte Investitionssumme überschreiten.

Diese Deckelung kann wie folgt aufgebaut werden:

Wenn die anerkannte Investitionssumme größer oder gleich hoch ist als die beantragte Investitionssumme, dann beträgt der Fördersatz 15 % auf die

beantragte Investitionssumme. Wenn die anerkannte Investitionssumme kleiner ist als die beantragte Investitionssumme, ist das Verhältnis von anerkannter Investitionssumme zur beantragten Investitionssumme zu bilden. Dieses Verhältnis multipliziert mit 15 % ergibt den Fördersatz, den man auf die beantragte Investitionssumme anwenden kann, also den effektiven Fördersatz:

$$\text{Effektiver Fördersatz} = \begin{cases} 15\%, & \text{wenn } AIS \geq BIS \\ 15\% \cdot \frac{AIS}{BIS}, & \text{wenn } AIS < BIS \end{cases} \quad (7)$$

Grafisch betrachtet ergibt sich der Zusammenhang zwischen Fördersatz und Verhältnis aus anerkannter Investitionssumme zu beantragter Investitionssumme wie er in Abbildung 2 dargestellt ist.

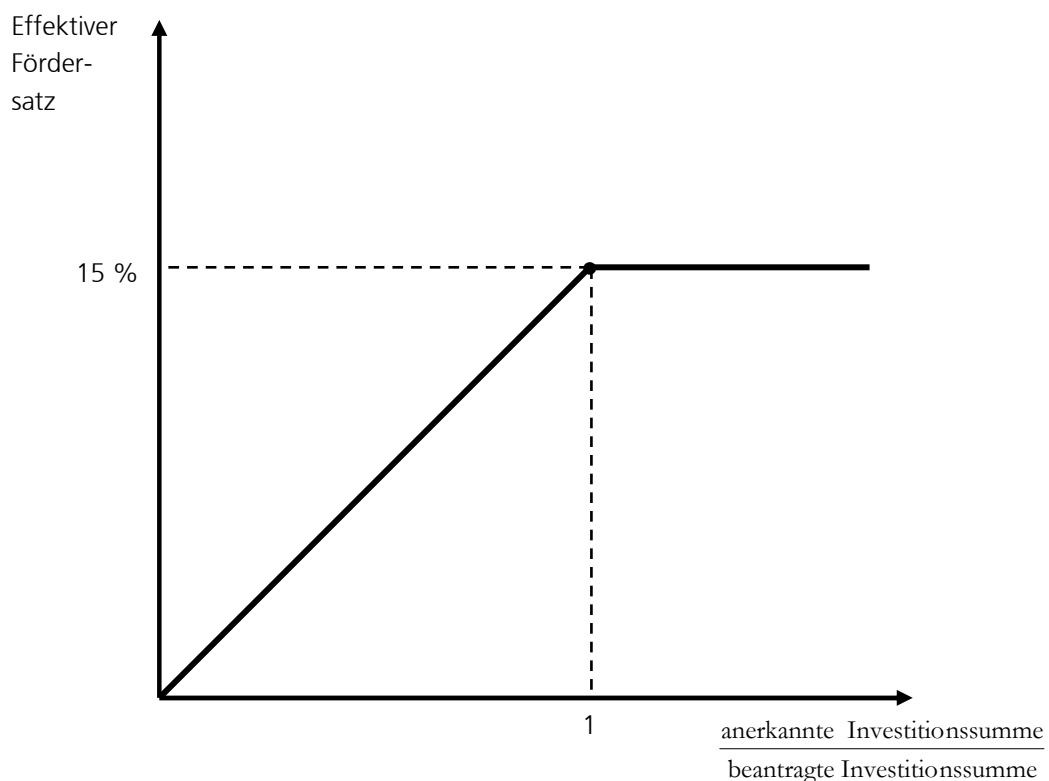


Abbildung 2: Fördertarif nach der Methode der kumulierten Nettoinvestitionen

Man kann der Abbildung entnehmen, dass bei gleichen beantragten Investitionssummen eine differenzierte Förderung vorgenommen wird — es wird zwischen den weniger förderungswürdigen und mehr förderungswürdigen Projekten unterschieden, was auf die unterschiedlichen anerkannten Investitionssummen zurückzuführen ist.

Die Fördersumme, die der Betrieb erhält, ergibt sich aus dem effektiven Fördersatz multipliziert mit der beantragten Investitionssumme. Es gibt nun eine alternative Berechnungsmethode der Fördersumme, die der Betrieb erhält. Wenn man nun den effektiven Fördersatz aus Formel (7) mit der beantragten Investitionssumme multipliziert, kürzt sich die beantragte Investitionssumme heraus und man erhält einen festen Förderbeitrag, der unabhängig von der beantragten Investitionssumme ist:

$$\text{Förderbeitrag} = 15\% \cdot AIS \quad (8)$$

Auch hier gilt wiederum, dass wenn die anerkannte Investitionssumme größer als die beantragte Investitionssumme ist, man den Fördersatz von 15 % auf die beantragte Investitionssumme gewährt.

4.2.2.5

Zwischenergebnis

In den Abschnitten 4.2.2.3 und 4.2.2.4 wurden die Schwächen der Alternative 1 (Methode der effektiven Nettoinvestitionen) aufgezeigt und eine verbesserte Methode zur Berechnung der anerkannten Investitionssumme entwickelt: die Alternative 2 (Methode der kumulierten Nettoinvestitionen). Letztere belohnt kontinuierlich investierende und sich modernisierende Unternehmen und reduziert erheblich die Wahrscheinlichkeit, dass mit den Fördermitteln Ersatzinvestitionen gefördert werden, sowohl gegenüber der bestehenden Regelung als auch gegenüber der Alternative 1. Vollkommene Sicherheit, Ersatzinvestitionen auszuschließen, kann von keiner Methode gewährleistet werden, die allgemeine Indikatoren wie die Abschreibungs- und die Nettoinvestitionssumme verwendet.⁴⁸ Dazu müsste man eine Einzelfallprüfung betreiben und jedes beantragte Investitionsobjekt genau auf seine Funktion innerhalb des Betriebes untersuchen. Da eine solche Einzelfallprüfung auf Grund ihrer hohen Kosten und des zeitlichen Aufwands nicht in Betracht kommt, ist das Restrisiko zu akzeptieren.

4.2.3

Schwerpunktförderung

Für die Schwerpunktförderung werden Haushaltsmittel verfügbar, weil durch die umgestaltete Wachstumsförderung zukünftig die Fördermittel fokussierter eingesetzt werden können. Bei der Schwerpunktförderung kommt es darauf an, ein konsistentes Paket von Schwerpunkten zu bilden, um zu vermeiden, dass auf politischen Druck von Interessengruppen zahlreiche weitere Programmschwerpunkte den Leitgedanken verwässern. Der Leitgedanke für die Schwerpunktförderung muss sein, ebenfalls Wachstumsimpulse zu geben.

⁴⁸ Ebenso wenig können Mitnahmeeffekte vollständig ausgeschlossen werden. Näheres zu Mitnahmeeffekten, vgl. Dorn (1988), S. 126 f.

Insofern ist für jeden inhaltlichen Schwerpunkt zu fragen, welche Wachstumsbeiträge von ihm zu erwarten sind. Entstehen keine nennenswerten Wachstumsbeiträge für Südtirol, ist die Förderung kritisch zu hinterfragen. Die Orientierung am Leitgedanken der Wachstumsbeiträge erscheint auch deshalb von besonderer Bedeutung, weil die gewährten Fördersätze außerordentlich hoch ausfallen, verglichen mit der regulären Wachstumsförderung. Das ist zwar auch bei den Know-how-Investitionen der Fall, deren Wachstumsbezug ist aber durch die Förderung von Humankapital unmittelbar gegeben.

4.2.3.1

Wahl der Schwerpunkte

Die Schwerpunktförderung beinhaltet die Bereiche Forschung und Entwicklung, Umwelt- und Ökologieinnovationen, Kooperationen, Nahversorger und traditionelle Berufe, Kinderbetreuungseinrichtungen im Betrieb und Methan-gastankstellen, welche im Folgenden detaillierter angesprochen und im Einzelnen bewertet werden.

Der Bereich der Forschung und Entwicklung ist unzweifelhaft mit massiven Wachstumsbeiträgen verbunden. Angesichts der Know-how-Investitionen ist es wichtig auch die materiellen Investitionen zu fördern, die Forschung und Entwicklung dienen.

Wachstumsbeiträge können auch von Umwelt- und Ökologieinnovationen ausgehen, die für eine naturverbundene Region wie Südtirol eine besondere Rolle spielen können. Das Profil einer ökologischen Region könnte für Tourismus und Landwirtschaft positive Imagewirkungen auslösen.

Unter einer Kooperation versteht man generell eine längerfristig angelegte Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, die über eine reine Geschäftsbeziehung hinausgeht. Es gibt Kooperationen in den Bereichen Produktion, Vertrieb, Informationsgewinnung und -auswertung, Forschung und Entwicklung, Finanzierung, Beschaffung, Verwaltung und im Personalwesen.⁴⁹ Zurzeit sind ca. 4 % der Südtiroler Handwerksbetriebe an Kooperationen beteiligt, meistens handelt es sich um Kooperationen mit einheimischen Handwerksbetrieben derselben Branche. Die meisten Kooperationen beschäftigen sich mit dem gemeinsamen Absatz, der gemeinsamen Produktion oder dem gemeinsamen Einkauf. Bislang gibt es nur wenige Kooperationen im Bereich Forschung und Entwicklung.⁵⁰ Dabei ist eine Kooperation der Kleinstunternehmen, die in Südtirol sehr stark vertreten sind, gerade im Bereich Forschung und Entwicklung sehr sinnvoll, weil es für diese Kleinstunternehmen sehr schwierig ist, allein

⁴⁹ Vgl. Müller (1991), S. 9 ff. Zu den theoretischen Vor- und Nachteilen, die den beteiligten Unternehmen einer Kooperation erwachsen können, vgl. Kaufmann (1991), S. 52 f.

⁵⁰ Vgl. WIFO (2002), S. 38 ff.

Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten in angemessenem Ausmaß zu betreiben.

Der Schwerpunkt Nahversorgung und traditionelle Berufe ist dagegen nicht ausschließlich positiv zu beurteilen. Die Nahversorgung hat in der alpinen Landschaft eine wichtige Bedeutung, weil sie dafür sorgt, dass die Bevölkerung kleinräumig versorgt wird. Überdies spielt sie auch eine zentrale Rolle für den Tourismus. Allerdings stellen sich Abgrenzungsprobleme, weil nicht differenziert werden kann, was zur förderungswürdigen Nahversorgung zählt. So fordert der Verband für Kaufleute und Dienstleister, dass die Nahversorgungsbetriebe nicht nur in abgelegenen Landesteilen, sondern auch in den einzelnen Stadtvierteln gefördert werden.⁵¹ Diese Forderung führt jedoch das eigentliche Förderziel ad absurdum. Die Förderung der traditionellen Berufe hat anders als die Nahversorgung wenig wirtschaftliche Relevanz und ist eher unter kulturellen Gesichtspunkten förderungswürdig. Allerdings ist dann auch zu fragen, warum sie in der Wirtschaftsförderung adressiert wird.

Die Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen im Betrieb ist positiv zu beurteilen, weil sie das Humankapital der Eltern nutzt. Insbesondere Mütter können häufig wegen der Kinderbetreuung nicht am Arbeitsprozess teilnehmen. Angesichts der geringen Arbeitslosigkeit und des Bedarfs an qualifizierten Arbeitskräften ist die Erhöhung der Erwerbstätigkeit von Frauen wichtig. Eine Förderung von Kinderbetreuungseinrichtungen ermöglicht es ihnen überhaupt erst zu arbeiten. Somit gewinnt die Region das Humankapital der Eltern hinzu und zieht eventuell auch Humankapital aus anderen Regionen an, da ein gutes Kinderbetreuungsnetz einen positiv ausgeprägten Standortfaktor darstellen kann, der die Attraktivität der Region für Arbeitskräfte auch aus anderen Regionen erhöht.

Der Schwerpunkt Methangastankstellen fördert die Verbreitung von Kraftfahrzeugen mit geringeren Emissionen und die Verwendung regenerativer Energie. Die Region profitiert insofern davon als geringere Emissionen die touristische Attraktivität steigern. Es ist auch denkbar, dass die Region ein Netz von Methangastankstellen als Marketing-Vorteil nutzen kann. Allerdings ist der Wachstumsbeitrag vermutlich gering. Insofern sollte nach drei Jahren der Förderung für diesen Schwerpunkt eine Bilanz gezogen werden.

4.2.3.2

Zusätzliche Schwerpunkte

Die wirtschaftliche Entwicklung in Europa vollzieht sich zunehmend in bestimmten Ballungsräumen sowie in Clustern. Cluster bestehen aus privaten Unternehmen, die, ergänzt um öffentliche Einrichtungen, miteinander auf Faktor- oder Absatzmärkten konkurrieren und gleichzeitig von den Vorteilen

⁵¹ Vgl. Stellungnahme des Verbands für Kaufleute und Dienstleister (unterzeichnet von Dieter Steger und Walter Amort) vom 27.06.2005.

einer Ballung profitieren.⁵² Die wohl bekanntesten Cluster sind das Silicon Valley, das Ruhrgebiet oder auch die Mailänder Modeindustrie. Die Clusterung bietet für kleinere Regionen den Vorteil, dass sie hoch qualifizierte Arbeitskräfte leichter anwerben können, wenn mehrere Unternehmen als Arbeitsnachfrager auftreten. Außerdem ist je nach Entwicklungsstadium des Clusters auch ein höherer Wachstumsbeitrag zu erwarten.

Insofern wäre zu erwägen, ob die Region nicht auf der Basis einer umfassenden Clusteranalyse, die auch die Wachstumsbeiträge von Clustern abschätzt, zusätzliche Schwerpunkte der Förderung entwickelt. Allerdings ist dabei zu bedenken, dass die Region eine hinreichende Diversifizierung von Clustern anstreben sollte, um nicht dem Risiko einer Monostrukturierung zu unterliegen.

Allerdings erfordert eine Clusterförderung einen langen Atem: Erfolgreiche Cluster haben sich meist nur über Jahrzehnte hinweg entwickelt. Überdies sollte die Clusterförderung immer als integratives Konzept angelegt sein und muss über die eigentliche Wirtschaftsförderung weit hinausreichen. So wäre zu fragen, mit welchen öffentlichen Einrichtungen die Bildung und das Wachstum von Clustern zu unterstützen ist. Eine enge Zusammenarbeit etwa mit der Freien Universität Bozen im Bereich der Forschung und Entwicklung oder mit Fachhochschulen und anderen Ausbildungszentren könnte vorteilhaft sein. Voraussetzung ist jedoch zunächst die Entwicklungspotenziale bestehender Ansätze in einer Clusteranalyse zu erfassen.

4.2.3.3

Zuschläge für materielle Investitionen

Bei den materiellen Investitionen werden verschiedene Zuschläge gewährt. Die vorgesehenen Zuschläge werden zusätzlich zur Schwerpunktförderung gewährt, wenn bestimmte Bedingungen im Unternehmen erfüllt sind. Diese reichen von der durchschnittlichen Qualifikation, der Familienfreundlichkeit, über die Innovationsquote, die Konzentration von Kleinstunternehmen bis hin zur Beteiligung von Mitarbeitern als Teilhaber oder Unternehmensnachfolger und Strukturschwäche (vgl. Tabelle 9).

⁵² Vgl. kritisch zum Clusterkonzept und seiner Anwendung Bizer (2005a).

Tabelle 9: Übersicht der Zuschläge bei materiellen Investitionen

Zuschlag für...	Ausgestaltung
Qualifikation	Es erhalten nach der Reform die Betriebe einen Zuschlag, die zertifiziert sind bzw. von deren Belegschaften 30 % Abitur besitzen.
Familienfreundlichkeit	Es werden die Betriebe gefördert, deren Teilzeitstellenanteil bei mindestens 20 % liegt.
Innovationsquote	Ein Unternehmen wird gefördert, wenn es 3 % seiner Gesamtausgaben der letzten 3 Jahre für F&E ausgegeben hat.
Konzentration von Kleinstunternehmen	Die Zusammenlegung von Kleinstunternehmen mit dem Ergebnis von mindestens 7 Beschäftigten wird gefördert.
Beteiligung von Mitarbeitern als Teilhaber	Beteiligung von Mitarbeitern unter 40 Jahren an Kleinstunternehmen oder Inhabern anderer Betriebe, die eine zehnjährige Tätigkeit auflassen
Strukturschwache Region (Leader-Region)	Leader-Gebiete ohne Hauptorte werden besonders gefördert.

Quelle: Assessorat Wirtschaft und Finanzen 2005, Folie 15.

Das Zuschlagssystem ist mit sechs Kriterien für mögliche Zuschläge sehr ausdifferenziert. Die Zuschläge stehen in einem gewissen Zusammenhang zum Wachstumsziel (Qualifikation, Familienfreundlichkeit, Innovationsquote, Konzentration von Kleinstunternehmen), aber der Zusammenhang ist recht lose, weil die Ausgestaltung des Indikators für den jeweiligen Zuschlag notwendigerweise restriktiv erfolgt. So ist das Kriterium der Qualifikation mit 30 % Abiturienten relativ willkürlich gegriffen, und es fällt schwer zu begründen, warum ein Betrieb mit mehr als 30 % Abiturienten einen Zuschlag erhalten soll, ein Betrieb mit nur 25 % Abiturienten aber nicht. Dasselbe gilt auch für die Familienfreundlichkeit, die durch Teilzeitstellen abgebildet wird. Beide Kriterien dürften in hohem Maße branchentypisch ausfallen, so dass zu prüfen wäre, ob am Ende die Gewährung der Zuschläge nicht in eine versteckte Förderung bestimmter Branchen mündet. Das Problem dieser Zuschläge besteht also weniger in ihrer originären Zielsetzung als vielmehr in ihrer Ausgestaltung über operationalisierbare Kriterien.

Zusätzlich ist zu bedenken, dass die Kriterien häufig einen zusätzlichen Erhebungsaufwand verursachen. So dürfte die Qualifikation der Mitarbeiter nicht als Register verfügbar sein, sondern der Betrieb müsste sie erst aufwändig erheben. Die Teilzeitbeschäftigung wird in Deutschland im Rahmen der Sozialversicherungsbeiträge erhoben, und vermutlich bereitet dies auch in Italien keine Erfassungsprobleme. Anders sieht es hingegen bei der Innovationsquote aus, die erheblichen Gestaltungsspielräumen unterliegt, weil Forschungs- und

Entwicklungsausgaben keine abgrenzbaren Tatbestände darstellen. Das bedeutet nicht nur einen erheblichen Aufwand für die Betriebe, sondern es lädt auch zu einer „kreativen Buchführung“ ein, die kaum überprüfbar ist.

Die Konzentration von Kleinstunternehmen zu fördern, zählt zu den erklärten Zielen der Reform. Allerdings ist fraglich, ob ein Zuschlag, der sich auf Fusionen konzentriert, tatsächlich dem Ziel dient, exportstärkere Unternehmen zu bilden. Es ist nicht allein die Betriebsgröße, die für die Exportfähigkeit entscheidend ist, sondern vor allem die Fähigkeit zur Kooperation mit anderen Unternehmen. So dürfte es wenig hilfreich sein, wenn sich formal fusionierte Unternehmen bilden, die aber stark zergliedert in Unternehmensteile kaum Kooperationen miteinander suchen. Die Förderung von Kooperationen bei den materiellen Investitionen erscheint dafür der sinnvollere Weg. Zumal ein Zuschlag allein auch kaum Anreizeffekte für echte Fusionen schaffen kann. Insofern sollte man auf diesen Zuschlag in jedem Fall verzichten.

Bei der Beteiligung von Mitarbeitern an Kleinstunternehmen leuchtet nicht ein, warum eine Altersbegrenzung vorgenommen wird. Überdies führt die Beteiligung nicht per se zu einer größeren Unternehmenseinheit und dient damit eigentlich nur einer stärkeren Mitarbeiterbeteiligung. Das sichert zwar möglicherweise den Unternehmensfortbestand beim altersbedingten Ausscheiden des Eigentümers, aber das ist auch der Fall, wenn der beteiligte Mitarbeiter über 40 Jahre alt ist. Insofern erscheint dieser Zuschlag nicht nur unbedeutend in seinen Wachstumsbeiträgen, sondern auch zweifelhaft in seiner Abgrenzung.

Mit dem Zuschlag für Unternehmen in strukturschwachen Gebieten, den so genannten Leader-Regionen, will man der Agglomerationsbildung entgegenwirken und die wirtschaftliche Aktivität gleichmäßig in der Region verteilen. Wirtschaftlich sinnvoller wäre es, die bestehenden Agglomerationen zu fördern, da dort die stärksten positiven Effekte für die gesamte Region zu erwarten sind. Allerdings ist es verteilungspolitisch bzw. für den sozialen Zusammenhalt der Region sinnvoll, eine besondere Förderung der strukturschwachen Gebiete vorzunehmen. Insofern ist auch für diesen Zuschlag kritisch anzumerken, dass er zu wenig wachstumsorientiert ausgerichtet ist. Allerdings dürfte er sich in der Ausgestaltung und im Vollzug als vollkommen unproblematisch erweisen.

4.2.3.4

Zwischenergebnis

Für die Schwerpunkte ist die Wachstumsorientierung als Leitgedanke formuliert. Unter diesem Leitgedanken stellen sich die meisten der aufgeführten Schwerpunkte als durchaus vorteilhaft dar, auch wenn beim Schwerpunkt Methangastankstellen die Relevanz zu bezweifeln ist. Grundsätzlich ist strategisch für die Wirtschaftsförderung zu überlegen, ob nicht eine Clusterförderung die größten Wachstumsbeiträge liefern könnte und wie diese im Rahmen der Schwerpunkte anzulegen wäre.

Für das Zuschlagssystem mit seinen zahlreichen Kriterien ist zu fragen, ob es nicht zu einer erheblichen Komplexität der Wirtschaftsförderung beiträgt, die für die Unternehmen unübersichtlich wirkt und ihren Aufwand bei der Antragstellung unverhältnismäßig erhöht, ohne dass entsprechende Wachstumsbeiträge zu erwarten sind. Ein Verzicht auf das Zuschlagssystem erscheint vor dem Hintergrund dieser Überlegungen als angebracht.

Da in der Wissenschaft keine Einigkeit darüber besteht, ob kleine oder große Unternehmen mehr Innovationen hervorbringen,⁵³ sollte die Förderung größerer Unternehmenseinheiten auch nicht überzogen werden. Der potentiell hohen Innovationskraft kleiner Unternehmen könnte aber mit der Förderung von zwischenbetrieblichen Kooperationen im Bereich Forschung und Entwicklung sowie einem gesteigerten Informationsaustausch zwischen Betrieben schon ausreichend gedient sein,⁵⁴ ohne dass Fusionen von Kleinbetrieben über einen Zuschlag unterstützt werden sollten.

4.3

Möglichkeiten des Bürokratieabbaus

Die Möglichkeiten des Bürokratieabbaus in der Wirtschaftsförderung sind eng durch europarechtliche Regelungen begrenzt. So muss das Land nicht nur nachweisen, dass die in der Gruppenfreistellungsverordnung KMU festgelegten Grenzen nicht überschritten werden, sondern muss auch durch Stichproben die entsprechende Verwendung prüfen.

Grundsätzlich sind zwei Potenziale zu unterscheiden: Erstens besteht ein Potenzial bei den Adressaten der Wirtschaftsförderung. Zweitens kann man den Workflow vor und nach Gesuchstellung innerhalb der Verwaltung optimieren, etwa indem man auch elektronische Formen der Gesuchstellung anregt. Für beide Potenziale gilt, dass sie engen rechtlichen Grenzen unterliegen.

Das erstgenannte Potenzial liegt vor allem in der Vereinfachung der Gesuchstellung. Für die Adressaten der Wirtschaftsförderung ist die Gesuchstellung um so einfacher, je stärker sie an Daten anknüpft, die bereits in anderen Verwaltungsprozessen erhoben werden. Denn die Wirtschaftsförderung hat in der Vergangenheit viele kleine Betriebe gefördert, die bei den bürokratischen Anforderungen einer Gesuchstellung deutlich größere Schwierigkeiten haben als große Unternehmen. Allerdings hat eine kurze Recherche des Assessors für Wirtschaft und Finanzen ergeben, dass nahezu alle Betriebe die Betriebsbuchhaltung und Bilanzierung nicht selber vornehmen, sondern entweder Wirtschafts- und Steuerberater damit beauftragen oder aber die Beratungsdienste der Verbände nutzen. Insofern ist die Verwendung von Abschreibungsdaten wie bei der Berechnungsmethode 1 der Wachstumsförderung (Methode der effektiven Nettoinvestitionen) kein Problem, da sie die in den

⁵³ Vgl. Perlitz/Löbler (1989), S. 9 ff.

⁵⁴ Vgl. WIFO (2004a), S. 24 ff.

Steuererklärungen verwendeten Abschreibungen zugrunde legt. Um diese zu berechnen, bedarf es aber auch der zugehörigen Investitionssummen sowie der Abschreibungszeiträume, so dass auch die Informationsanforderungen der Alternative 2 (Methode der kumulierten Nettoinvestitionen) unbedenklich sind. Problematisch kann allenfalls sein, dass die Abschreibungsmodalitäten des Steuerrechts dann maßgeblich für die Wirtschaftsförderung im Bereich der Wachstumsförderung sind, d.h. die Wachstumsförderung hängt weitgehend von aktuellen steuerrechtlichen Änderungen ab.

Maßgeblich zur Aufwandsreduzierung beitragen kann der Verzicht auf Zuschläge, wobei empirisch zu prüfen wäre, mit welcher Zahl an Gesuchen um Zuschläge zu rechnen ist und mit welchem Aufwand diese einhergehen. Sicherlich positiv wirkt bei einem generellen Verzicht auf Zuschläge, dass die Reform sehr viel weniger komplex auf die Antragsteller wirkt und somit die „gefühlte Bürokratie“ abnimmt.

Das zweite Potenzial besteht in der Anpassung der Workflows innerhalb der Verwaltung. Bei diesem Potenzial kommt es entscheidend darauf an, ob grundsätzlich auf ein System der Eigenerklärungen zurückgegriffen werden kann, die möglichst elektronisch einzureichen sind. In der Literatur findet sich indes keine aktuellen Auswertungen zu Entbürokratisierungen durch Eigenerklärungen.

Welche Einsparmöglichkeiten für ein solches System hinsichtlich der beiden Potenziale bestehen, lässt sich nur durch eine Erhebung in der Verwaltung und bei den Unternehmen feststellen. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Informationsanforderungen keiner der Reformmethoden ein Problem darstellen.

4.4

Abgrenzung der Berechtigten

4.4.1

Ausgeschlossene Tätigkeiten

Von der Förderung nach dem Südtiroler Reformmodell sollen folgende Tätigkeiten ausgeschlossen werden: Kredit- und Versicherungsgewerbe, Immobiliengeschäfte, Öffentliche Verwaltung, Gesundheitswesen und Sozialdienste, Vereinigungen, Kultur, Sport und Freizeit.

Dieser Ausschluss erscheint aus verschiedenen Gründen sinnvoll. Kredit- und Versicherungsgewerbe zählen im Allgemeinen zu den Branchen, die eine Förderung nicht so dringend benötigen wie andere Bereiche. Zudem bedürfen sie kaum einer zusätzlichen Humankapitalbildung oder Forschung und Entwicklung. Andererseits zählt der gesamte Dienstleistungssektor zu den Wachstumsbereichen, weil aufgrund des dienstleistungsorientierten Strukturwandels gerade die produktionsnahen Dienstleistungen an Gewicht gewinnt. Es kommt also entscheidend darauf an, dass beim Ausschluss bestimmter Tätigkeiten keine produktionsnahen Dienstleistungen ausgeschlossen werden, die

gerade besonders wachstumsträchtig sind. Die genannte Aufzählung legt dies jedoch nicht nahe.

Die öffentliche Verwaltung deckt ihre Ausgaben über Steuereinnahmen, Gebühren und sonstige Mittel und bedarf keiner Förderung. Auch bezüglich der Förderung von Kultur, Sport und Freizeit gilt, dass diese drei Bereiche zwar wichtige weiche Standortfaktoren darstellen, d. h. sie besitzen keine direkten Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit, sind aber für die Beschäftigten und Entscheidungsträger bei Unternehmensansiedlungen relevant,⁵⁵ aber in diesen Bereichen muss nicht die Wirtschaftsförderung tätig werden, denn für diese Bereiche gibt es andere staatliche Einrichtungen, die sich um deren Ausgestaltung kümmern.

4.4.2 Freiberufler

Der Europäische Gerichtshof definiert Freie Berufe als „Tätigkeiten, die einen ausgesprochenen intellektuellen Charakter haben, eine hohe Qualifikation verlangen und gewöhnlich einer genauen und strengen berufsständischen Regelung unterliegen. Bei der Ausübung einer solchen Tätigkeit hat das persönliche Element besondere Bedeutung. Die Ausübung setzt eine große Selbstständigkeit bei der Vornahme der beruflichen Handlungen voraus.“⁵⁶

Freiberufler sollen nur Fördermittel für Know-how-Investitionen erhalten und zwar ausschließlich in den ersten 5 Jahren nach ihrer Gründung. Die Förderung von Know-how-Investitionen der Freiberufler ist generell sinnvoll, da Freiberufler „Dienstleistungen höherer Art“⁵⁷ anbieten und es ein Ziel der Südtiroler Wirtschaftsförderung ist, den wachstums- und beschäftigungsstarken Dienstleistungssektor besonders zu fördern.

Die Beschränkung auf die ersten 5 Jahre nach der Gründung der Unternehmen soll dafür sorgen, dass nicht diejenigen gefördert werden, die eine Förderung nicht nötig haben. Da es sich bei Freiberuflern typischerweise um gut ausgebildete Selbstständige handelt, wie z.B. Ärzte und Architekten, besteht dort kein Bedarf für Wirtschaftsförderung. Das Problem ist aber, dass zu den Freien Berufen vollkommen unterschiedliche Berufsgruppen gehören, nämlich Heilberufe, rechts-, steuer- und wirtschaftsberatende Berufe, naturwissenschaftliche und technische Berufe sowie sprach- und informationsvermittelnde Berufe. Neben den schon erwähnten im Allgemeinen den höheren Einkommensgruppen zuzuordnenden Selbstständigen wie Ärzten und Architekten zählen aber auch u. a. Masseur, Hebammen und Fotografen zu den Freien Beru-

⁵⁵ Vgl. Grabow et. al. (1995), S. 64.

⁵⁶ Anhang F Nr. 2 der 6. Richtlinie 77/388/EWG bzw. 92/77/EWG.

⁵⁷ § 1 Abs. 2 S. 1 PartGG (Partnerschaftsgesellschaftsgesetz)

fen. Eine Pauschalisierung in Bezug auf die Freien Berufe ist also nicht angebracht.

Es wäre zu bedenken, ob man nicht anstelle eines bestimmten Zeitraums nach der Unternehmensgründung eher bestimmte Berufsgruppen fördern möchte, die besonders wachstumsträchtig und die Beschäftigung steigernd investieren. Allerdings dürfte auch diese Abgrenzung nicht berufsspezifisch ausfallen.

4.5

Immobilien als Sonderproblem

Zu den Standortnachteilen Südtirols zählt die mangelnde Verfügbarkeit an Grund und Boden (s. Abschnitt 2). In einer Umfrage des Wirtschaftsforschungsinstituts der Handelskammer Bozen gaben 17 % der befragten Handwerker an, dass sie Erweiterungsbedarf bei der Grundfläche haben, während 27 % einen Erweiterungsbedarf bei ihren Betriebsräumen haben. Mit steigender Betriebsgröße steigt auch der Erweiterungsbedarf.⁵⁸

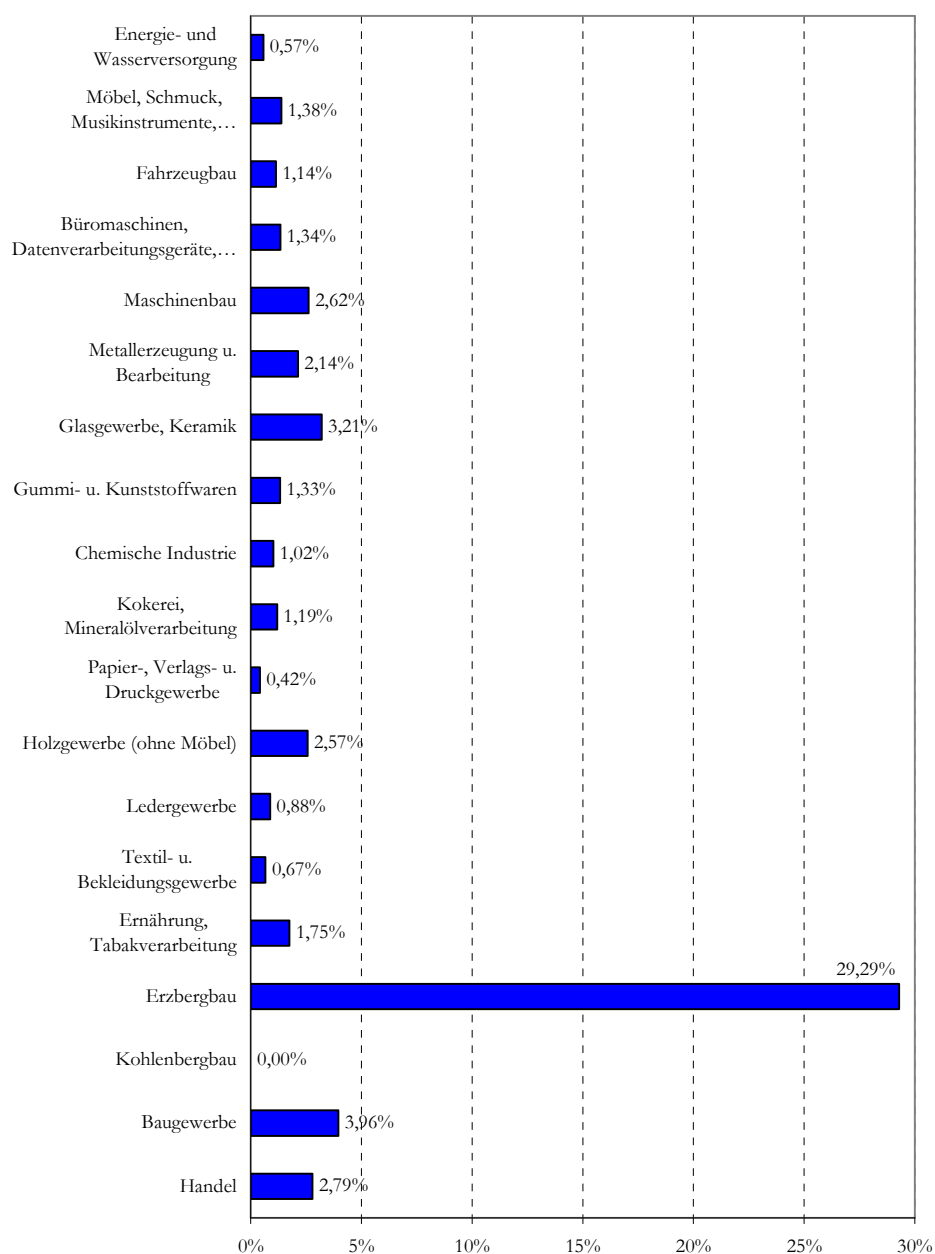
Wenn man von den Möglichkeiten absieht, wie man die vorhandenen Flächen effizienter nutzen (z.B. durch mehrstöckige Bebauung) und somit das Raumproblem entschärfen könnte, wird die Knappheit an Grund und Boden oft als Argument für eine direkte Förderung des Grundstück- und Immobilienerwerbs angeführt. An dieser Schlussfolgerung bestehen jedoch massive Zweifel.

Wie man aus Abbildung 3 und Abbildung 4 erkennen kann, lag das Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Grundstücke zu den gesamten Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien für alle Wirtschaftssektoren im Jahr 2002 zwischen 0 % (Kohlenbergbau) und 3,96 % (Baugewerbe) (wenn man von dem außergewöhnlich hohen Wert von 29,29 % im Erzbergbau absieht) und im Jahr 2001 zwischen 0,06 % (Kohlenbergbau) und 5,68 % (Erzbergbau).⁵⁹

⁵⁸ Vgl. WIFO (2002), S. 23.

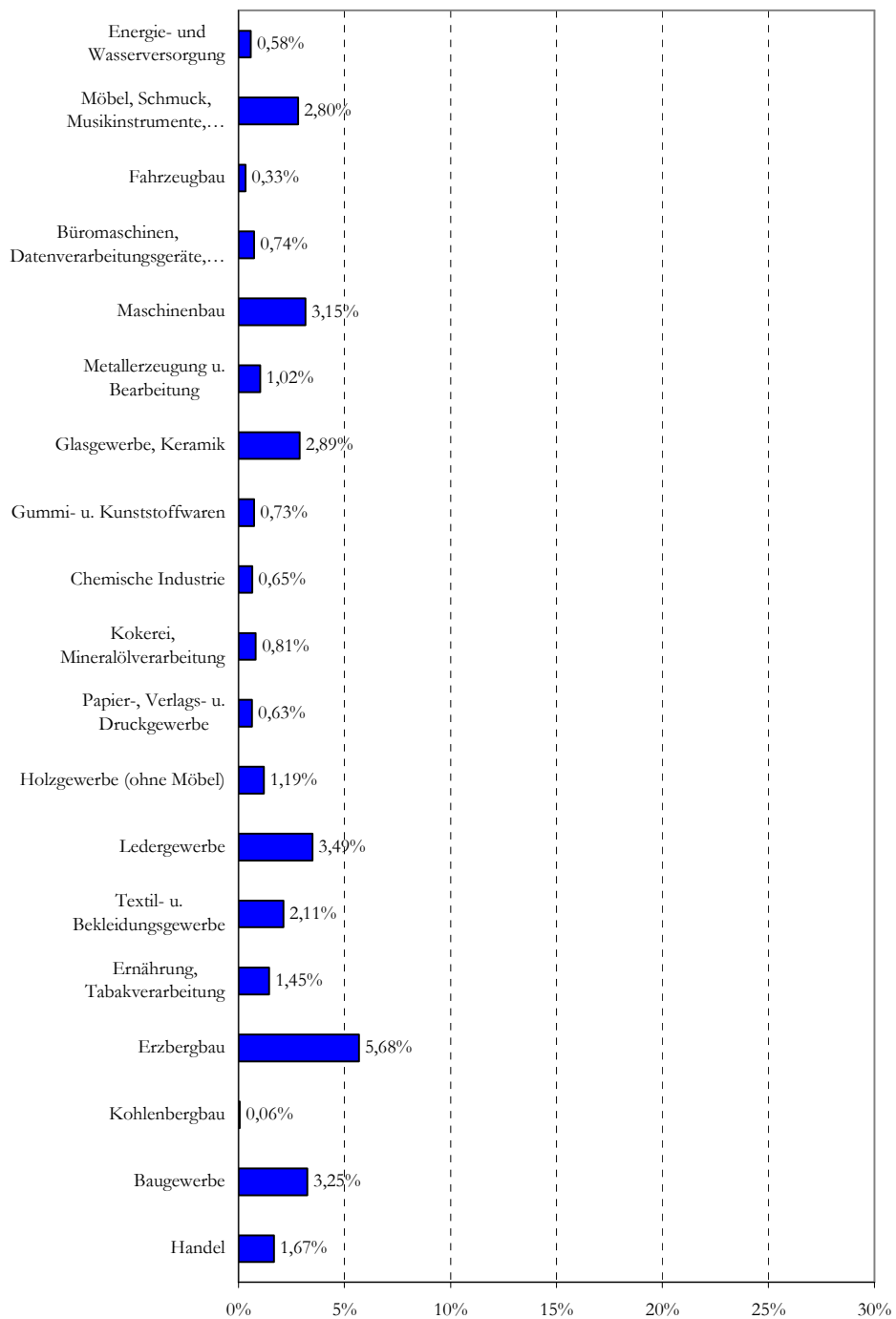
⁵⁹ Alle Daten von Eurostat, s. Tabelle 10 und 11 im Anhang. Für den Dienstleistungssektor gab es keine Aufschlüsselung der Bruttoinvestition in Sachanlagen, deswegen wurde er nicht berücksichtigt.

Abbildung 3: Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Grundstücke zu Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien 2002



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eurostat.

Abbildung 4: Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Grundstücke zu Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien 2001



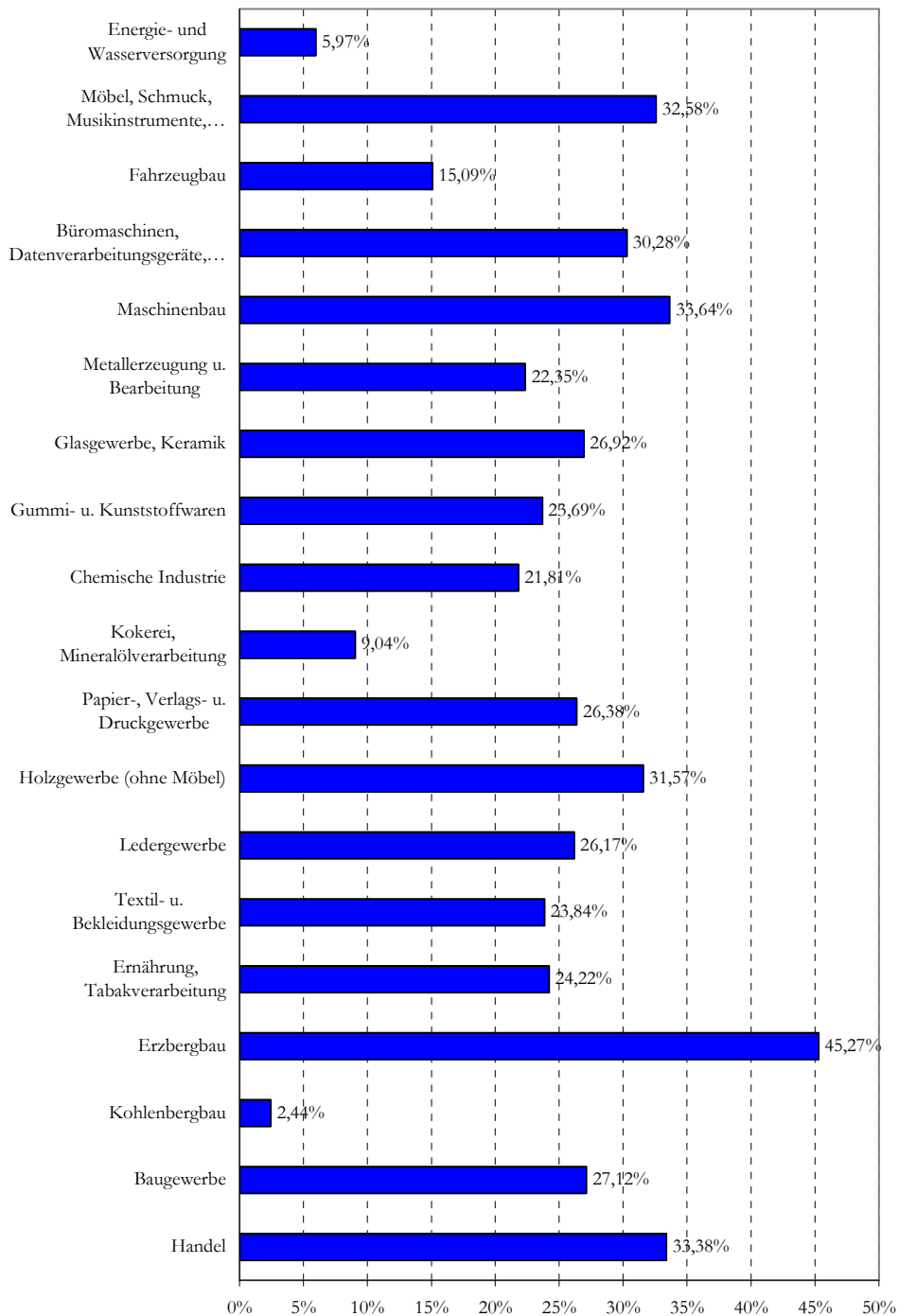
Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eurostat.

Unter den Annahmen, dass diese Daten für Italien auch in den Größenordnungen für Südtirol und dass sie nicht nur für den Bestand, sondern auch für Neuinvestitionen gelten, ist zu erkennen, dass die Grundstücke allein eine geringe Bedeutung in der Kostenstruktur der Unternehmen aufweisen. Es ist deutlich ersichtlich, dass Grundstücke quantitativ im Vergleich zu anderen Investitionsarten (insbesondere Bruttoinvestitionen in Maschinen und Ausrüstungen, die den Großteil der gesamten Bruttoinvestitionen in Sachanlagen ausmachen) relativ unwichtig sind. Schon aus diesem Grund wäre zu erwägen, ob eine Streichung der Immobilien aus der Förderung nicht sinnvoll wäre. Zusätzlich ist die Kapitalbindung in Grundstücken in den meisten Fällen ineffizient. Für die Unternehmen, deren Kerngeschäft in anderen Bereichen liegt, böte es sich an, durch Miete oder Pacht, gegebenenfalls auch Leasing, das Eigenkapital in wachstumsträchtigere Anlagen zu investieren als in Grundstücke. Auch das Argument, dass einzelne Sektoren wie das Handwerk in besonderem Maße auf Grundstücke angewiesen sind, vermag nicht zu überzeugen. Auch für diesen Sektor gilt, dass die besonders wachstumsträchtigen Unternehmen gefördert werden sollen. Wachstumsträchtig sind aber nicht Unternehmen, die Kapital in Grundbesitz binden, sondern Unternehmen, die Forschung und Entwicklung betreiben, in Sachanlagen investieren, Kooperationen eingehen etc.

Fasst man die gesamten Bruttoinvestitionen in Immobilien zusammen⁶⁰, erhält man deutlich höhere Werte, wie Abbildung 5 und Abbildung 6 zeigen. Für das Jahr 2002 lag das Verhältnis von den Bruttoinvestitionen in Immobilien zu den gesamten Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien zwischen 2,44 % (Kohlenbergbau) und 45,27 % (Erzbergbau). Im Jahr 2001 lagen die Werte der einzelnen Wirtschaftssektoren zwischen 4,5 % (Energie- und Wasserversorgung) und 36,26 % (Baugewerbe).

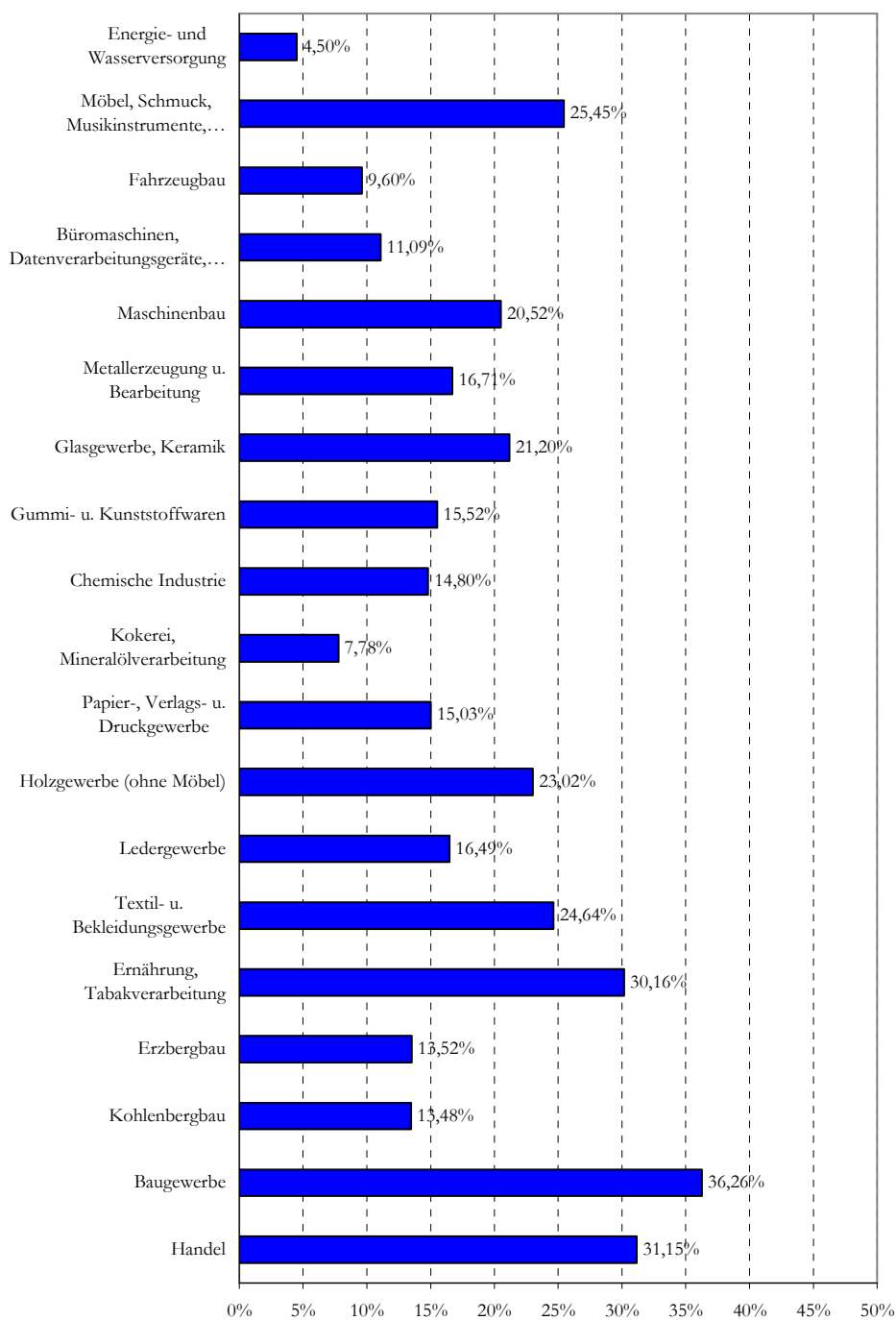
⁶⁰ Bestehend aus Bruttoinvestitionen in Grundstücke, in bestehende Gebäude und Bauten und in Errichtung und Umbau von Gebäuden.

Abbildung 5: Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Immobilien zu Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien 2002



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eurostat.

Abbildung 6: Verhältnis der Bruttoinvestitionen in Immobilien zu Bruttoinvestitionen in Sachanlagen in Italien 2001



Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eurostat.

Die in der Region Südtirol besonders stark vertretenen Sektoren (s. Abschnitt 2) sind das Baugewerbe (2002: 27,12 %, 2001: 36,26 %), die Metallverarbeitung (2002: 22,35 %, 2001: 16,71 %), der Maschinenbau (2002: 33,64 %, 2001: 20,52 %), die Holzverarbeitung (2002: 31,57 %, 2001: 23,02 %) und die Möbelherstellung (2002: 36,51 %, 2001: 27,20 %) sowie die Nahrungsmittel- und Genussmittelherstellung (2002: 24,22 %, 2001: 30,16 %). Deren Anteile liegen also zwischen einem Sechstel und einem guten Drittel der gesamten Investitionen in Sachanlagen.

Eine Förderung der Investitionen in bestehende Gebäude und Bauten sowie in Errichtung und Umbau von Gebäuden, welche quantitativ sehr viel bedeutsamer sind als die reinen Investitionen in Grundstücke, kann durchaus sinnvoll sein. Denn Gebäude sind produktionsspezifischer als Grundstücke und besitzen deswegen einen besonderen Stellenwert für das Unternehmen und seine Aktivitäten. Allerdings sollte auch keine Beschränkung auf eine einmalige Förderung gelten.

Grundsätzlich zu überlegen ist, inwiefern eine Frist der Eigennutzung vorzuschreiben ist. Das Problem der Förderung von Immobilien generell liegt darin, dass Entwickler bei Erwerb eine Förderung beantragen könnten und diese auch erhalten würden, obwohl sie bereits nach kurzer Zeit die Immobilie wieder veräußern. Die Förderung könnte dann lediglich zur Erhöhung der Gewinnspanne der Entwickler dienen.

Ökonomisch leuchtet diese Argumentation zumindest dann nicht ein, wenn die Entwickler eine Revitalisierung von Brachflächen oder gar eine Sanierung von Altlasten vornehmen, weil damit unmittelbare Wertschöpfung verbunden ist. Das gilt aber im Prinzip auch für den Entwickler von unbelasteten Gewerbeflächen mit Gebäuden. Allerdings ist der Fördersatz mit 15 % ausreichend hoch, um einen massiven Anreiz zu bieten, Gewerbeflächen zirkulieren zu lassen. Insofern ist dem Missbrauch tatsächlich Einhalt zu gebieten. Dafür ist eine Frist der Eigennutzung ein probates Mittel. Als Frist der Eigennutzung, nach deren Ablauf keine Rückzahlung der Förderung mehr erfolgen muss, sind mindestens drei bis fünf Jahre anzusetzen. Mehr als fünf Jahre würde die Mobilität von Gewerbeflächen unnötig einschränken. Weniger als drei Jahre würde immer noch einen erheblichen Anreiz zur Umgehung der Förderzwecke bedeuten. Die Frist der Eigennutzung sollte nicht zur Anwendung kommen, wenn es sich um eine Entwicklung von Altlastenflächen, Altlastenverdachtsflächen und anerkannte Gewerbe- und Industriebrachen handelt.

4.6

Politökonomische Umsetzungsfragen

Bei nahezu jeder Reform formieren sich die Widerstände derer, die sich vermeintlich im Nachteil gegenüber dem Status quo sehen. Das trifft auch auf die Reform der Wirtschaftsförderung in Südtirol zu. Während der Bereich der

Dienstleistungen deutliche Vorteile erlangt, befürchtet das Handwerk, dass es eher zu den Verlierern zählt.⁶¹

Im Jahr 2000 haben 35 % der Handwerksbetriebe Beiträge der Wirtschaftsförderung von insgesamt 53 Millionen Euro erhalten. 61 % der Beiträge wurden für betriebliche Investitionen und Umweltinvestitionen gewährt. Die restlichen 39 % wurden für Forschung und Entwicklung, Beratung, Weiterbildung und Wissensvermittlung, Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen, Förderung der Internationalisierung der Betriebe und für den Ankauf und die Erschließung von Gewerbebauland ausgegeben.⁶² Tatsächlich dürfte aber schon die Verschiebung von Haushaltsmitteln in die Schwerpunktförderung dazu führen, dass eine Reihe von Handwerksbetrieben eher eine höhere als eine geringere Förderung erhält.

Ob die Sorge des Handwerks in Bezug auf Wachstumsförderung nach der Berechnungsmethode der Alternative 2 gerechtfertigt wäre, hängt letztlich von seiner Investitionsfreudigkeit ab. Betriebe, die viel investieren und somit hohe Nettoinvestitionen aufweisen, erhalten relativ hohe Fördersätze für materielle Investitionen. Nur Betriebe, die wenig investieren, erhalten auch eine geringe Förderung. Aufgrund der erheblichen Heterogenität des Handwerks lassen sich ohne weitere Erhebungen keine eindeutigen Aussagen treffen.

Das Investitionsverhalten des Handwerks ist von mehreren Faktoren abhängig. Wie schon in Abschnitt 4.2.2.1 beschrieben, hängt das Investitionsverhalten der gesamten Wirtschaft, also auch des Handwerks, vom Konjunkturzyklus ab. Während im Boom viel investiert wird, sinken die Investitionsraten in einer Rezession. Des Weiteren hängt das Investitionsverhalten des Handwerks von Finanzierungsbedingungen (s. Abschnitt 2), bürokratischen Hemmnissen und den allgemeinen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen ab.

Nicht zu unterschätzen ist auch die Rolle der so genannten langen Wellen (Kondratieff-Zyklen) für das Investitionsverhalten des Handwerks. Lange Wellen entstehen durch das Auftreten neuer Technologien und grundlegend neuer Produkte, die eine neue Nachfrage wecken und vorherige Sättigungstendenzen der Konsumenten überwinden. Sie sind langfristige Phänomene, die Zeiträume von mehreren Jahrzehnten beschreiben. Im Aufschwung einer neuen Welle dominiert der Wettbewerb mit neuen Produkten, während im Abschwung der Preiswettbewerb überwiegt. Da das Handwerk in der Qualität und der Herstellung neuer Produkte Wettbewerbsvorteile, im Preiswettbewerb dagegen eher Wettbewerbsnachteile besitzt, wird es im Aufschwung einer langen Welle viel investieren und expandieren, während es im Abschwung der langen Welle wenig investiert und an Bedeutung im Vergleich zu anderen

⁶¹ Vgl. Stellungnahme des Amtes für Handwerk vom 15.03.2005.

⁶² Vgl. WIFO (2002), S. 61.

Wirtschaftsbereichen verliert.⁶³ Eine stärker auf Wachstum ausgerichtete Förderung wirkt sich also durchaus positiv auch auf das Handwerk aus.

Neben den genannten Faktoren gilt aber auch, dass man den Sektor Handwerk nach seinen Produktarten differenzieren muss. Da der Dienstleistungssektor im Allgemeinen höhere Wachstumsraten aufweist als das Verarbeitende Gewerbe, weisen meistens auch handwerkliche Unternehmen, die Dienstleistungen anbieten, höhere Wachstumsraten auf als das Verarbeitende Handwerk.⁶⁴ Der Strukturwandel in hoch entwickelten Volkswirtschaften führt zu einer Expansion des Dienstleistungssektors, während der landwirtschaftliche und der industrielle Sektor an Bedeutung verlieren.⁶⁵ Somit können die Widerstände des Handwerks relativiert werden. Wachstumsstarke Betriebe des Handwerks, die selbst kontinuierlich investieren, profitieren von der Reform. Und nur stagnierende Handwerksbetriebe erhalten eine geringere Förderung als in der Vergangenheit.

Der Verband für Kaufleute und Dienstleister ist im Gegensatz zum Handwerk der Reform gegenüber grundsätzlich positiver eingestellt und schlägt nur kleinere Änderungen vor. Insgesamt ist der Verband aber zufrieden damit, dass die Dienstleistungen den anderen Wirtschaftssektoren künftig gleichgestellt werden.⁶⁶

⁶³ Vgl. Kornhardt/Kucera (2003), S. 11 ff.

⁶⁴ Vgl. Kornhardt/Kucera (2003), S. 184 f.

⁶⁵ Vgl. Nienhaus (2003), S. 447 ff.

⁶⁶ Vgl. Stellungnahme des Verbands für Kaufleute und Dienstleister vom 27.06.2005.

5

Ergebnis

Die Gründe für die Reform der Südtiroler Wirtschaftsförderung liegen in übergeordneten und von der Region nicht zu beeinflussenden Trends wie der Globalisierung, eines zunehmenden Standortwettbewerbs, europarechtlichen Restriktionen sowie einer immer stärker arbeitsteilig organisierten Marktwirtschaft. Um sich unter diesen Bedingungen zu behaupten, muss die Region ihre Wirtschaftsförderung fokussieren, um einer ansonsten einsetzenden zunehmenden Irrelevanz dieses Instruments vorzubeugen. Statt steigender Wartezeiten ist eine Fokussierung auf die Ziele einer verstärkten Wachstumsförderung, die Know-how-Investitionen und ausgewählte Schwerpunkte ökonomisch sinnvoll und politisch geboten.

Die dafür entwickelte Reformkonzeption ist hinsichtlich der Know-how-Investitionen unproblematisch. Aufgrund der demografischen Entwicklung steigt die Notwendigkeit für lebenslanges Lernen und betriebliche Weiterbildung. Eine Förderung derartiger Aktivitäten setzt das richtige Signal für die Unternehmen ebenso wie für die Beschäftigten.

Ebenfalls unproblematisch ist die Schwerpunktförderung. Auch wenn grundsätzlich gilt, dass einer Zersplitterung der Förderung möglichst vorzubeugen ist, ist nachvollziehbar, dass Forschung und Entwicklung, Umwelt- und Ökologieinnovationen und Kooperationen einen besonderen Wachstumsbeitrag leisten können. Für den Bereich Nahversorgung gilt, dass er in der alpinen Landschaft Südtirols notwendige Bedingung für die flächendeckende Besiedelung und den Tourismus ist. Insofern ist auch die Nahversorgung als Ziel unmittelbar zu rechtfertigen. Weniger einleuchtend ist die Förderung traditioneller Berufe, wenn diese nicht einen zusätzlichen Wachstumsbeitrag etwa für den Tourismus leisten. Betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen sind grundsätzlich sicher förderungswürdig, weil sie die Erwerbstätigkeit der Frauen unterstützen. Da die Frauen oft relativ hoch qualifiziert sind, mindert das den Fachkräftemangel und trägt dazu bei, das Wirtschaftswachstum zu steigern. Allerdings ist zu fragen, ob ein Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung nicht eine günstigere Alternative ist, zumal die typischen Betriebsgrößen in Südtirol weit unter dem Niveau liegen, bei dem sich die Errichtung eines betrieblichen Kindergartens lohnt. Von sicher untergeordneter Relevanz ist die Einrichtung von Methangastankstellen. Als verzichtbar sind die Zuschläge zu materiellen Investitionen anzusehen.

Um das Konzept der Wachstumsförderung sinnvoll umzusetzen, braucht man eine Berechnungsmethode, die sicherstellt, dass Ersatzinvestitionen nicht, Zusatzinvestitionen dafür um so mehr gefördert werden. In diesem Diskussionspapier werden zu diesem Zweck zwei verschiedene Berechnungsmethoden erörtert, die versuchen, unter den beantragten Investitionsprojekten nur die wachstumsfördernden Nettoinvestitionen herauszufinden, damit diese im Rahmen der Wachstumsförderung gefördert werden können. Die erste vorge-

stellte Methode der effektiven Nettoinvestitionen (Alternative 1) weist gewisse Defizite auf, gleichwohl sie von der Grundausrichtung positiv zu bewerten ist. Die Alternative 2 (Methode der kumulierten Nettoinvestitionen) erweist sich nicht nur aus europarechtlicher Sicht als überlegen, sondern sie identifiziert auch die dynamischer investierenden Unternehmen und gewährt diesen einen höheren Förderbeitrag als den grundsätzlich wenig investierenden sowie auch den stagnierenden Unternehmen. Die zusätzlichen Informationsanforderungen bestehen lediglich in den Investitionssummen der letzten fünf Jahre – die Abschreibungen sind bereits für die Alternative 1 zu ermitteln. Verfahrenstechnisch weist die Alternative 2 also keine besonderen Hindernisse auf. Auch wenn sie nicht zu einer Entlastung durch Bürokratie unmittelbar beiträgt, so ist sie doch so einfach zu berechnen, dass Unternehmenseigner schon in einer frühen Planungsphase antizipieren können, mit welchem Förderbeitrag sie rechnen können.

Die Alternative 2 bevorzugt dynamische Unternehmen. Da derartige Unternehmen in allen Sektoren gleichermaßen vorkommen, entsteht keine Benachteiligung etwa der Industrie, des Handwerks, des Tourismus oder allgemein der Dienstleistungen.

Ein Sonderproblem stellt die Behandlung von Immobilien dar. Während für Gebäude gilt, dass sie häufig produktionsspezifisch zu errichten sind, können Grundstücke vielfältig genutzt werden. In einer stärker arbeitsteilig organisierten Wirtschaft bindet der Erwerb von Grundstücken Kapital der Unternehmen, deren Kernkompetenz nicht in der Liegenschaftsverwaltung und -optimierung liegt. Aus diesem Grund ist generell anzustreben, dass Unternehmen Grundstücke pachten oder leasen statt sie zu kaufen. Deshalb sollte der Erwerb von Grundstücken nicht als förderfähig gelten.

6

Kurzfassung

- (1) Die wirtschaftliche Ausgangslage ist dadurch gekennzeichnet, dass die Südtiroler Unternehmen relativ klein, wenig exportorientiert und wenig kapitalintensiv ausgeprägt sind. Die Relevanz des Handwerks sowie des Tourismus ist relativ hoch gegenüber der Industrie. Der Dienstleistungssektor gewinnt an Bedeutung, während die Landwirtschaft im europäischen Vergleich noch immer von hoher Relevanz ist. Das Südtiroler Bruttoinlandsprodukt pro Kopf liegt deutlich über dem Niveau von Deutschland und Italien. Die Wirtschaft wächst auch schneller, auch wenn die Wachstumsrate 2004 knapp unter dem Durchschnitt der EU 15 lag. Insgesamt kann die Ausgangslage Südtirols damit als ausgesprochen günstig gelten.
- (2) Das Ziel der Reform ist die Wirtschaftsförderung in Südtirol stärker auf Wachstum auszurichten, um mit einem steigenden Produktivitätszuwachs, einer Zunahme bei den Exporten und mehr Innovationen die Situation Südtirols im Wettbewerb der Regionen zu verbessern. Gleichzeitig sollen die in der jüngsten Vergangenheit gestiegenen Wartezeiten für Fördermittel drastisch gesenkt werden. Nach Möglichkeit soll die Reform der Wirtschaftsförderung nicht zu einer steigenden Bürokratielast führen.
- (3) Der Reformentwurf des Assessorats Wirtschaft und Finanzen der Autonomen Provinz Bozen – Südtirol enthält drei zentrale Reformbereiche: Neben den Know-how-Investitionen für die Bildung von anwendungsorientiertem Humankapital gibt es eine Wachstumsförderung sowie eine themenzentrierte Schwerpunktförderung.
- (4) Die Förderung der Know-how-Investitionen ist unproblematisch: Die bisherige Konzentration allein auf materielle Investitionen ist sicher irreführend, weil sie vernachlässigt, dass mit steigenden Investitionen in Sachanlagen auch Investitionen in Humankapital erforderlich sind. Die bisherige Wirtschaftsförderung hat tendenziell eine verzerrende Wirkung zugunsten der materiellen Investitionen, die nicht erwünscht sein kann.
- (5) Um Wachstumsförderung zu betreiben, gibt es mehrere Möglichkeiten. Ein Vorschlag besteht aus der Förderung der beantragten Investitionssumme abzüglich der durchschnittlichen Abschreibungen der letzten fünf Jahre (Alternative 1). Diese Form der Förderung ist jedoch nicht geeignet, die Förderung von Ersatzinvestitionen zu vermeiden. So lässt sich zeigen, dass ein Unternehmen, das nur Ersatzinvestitionen tätigt nach dieser Methode der effektiven Nettoinvestitionen eine erhebliche Förderung erfährt, während ein Unternehmen, das in den

letzten Jahren kontinuierlich investiert hat, eher eine geringe Förderung erhält. Diese Effekte widersprechen der Zielsetzung und können als nicht intendiert gelten.

- (6) Aus diesem Grund wird statt der Methode der effektiven Nettoinvestitionen eine Methode der kumulierten Nettoinvestitionen (Alternative 2) vorgeschlagen. Nach diesem Ansatz bildet man den Saldo von Investitionen und Abschreibungen der letzten fünf Jahre. Dieser Saldo entscheidet darüber, ob man mit dem vollen Fördersatz von 15 % gefördert wird oder mit einem geringeren Prozentsatz. Nach der Alternative 2 entstehen für Unternehmen, die dynamisch investiert haben und auch in der jüngsten Vergangenheit investierten, relativ höhere anerkannte Investitionssummen.
- (7) Die für beide Methoden erforderlichen Daten sind den steuerlichen Abschreiberegistern zu entnehmen. Da auch die kleinen und kleinsten Unternehmen in Südtirol entweder Steuerberater oder ihre Fachverbände in Anspruch nehmen, um ihre Steuern zu erklären, dürfte der Aufwand für die Gesuchstellung sich in akzeptablen Grenzen halten. Da nach der Alternative 2 lediglich die Investitionssummen und die Abschreibungszeiträume zusätzlich erforderlich sind, die aber für die Berechnung der Abschreibung ohnehin vorliegen müssen, erfordert diese Methode auch keinen nennenswerten Mehraufwand.
- (8) Die Schwerpunktförderung ist für materielle Investitionen konzipiert. Sie sollte ebenfalls eine klare Wachstumsorientierung enthalten, um dem Druck der Interessengruppen gegenzusteuern, nach Belieben weitere Schwerpunkte aufzunehmen. Eine derartige Wachstumsorientierung erhöht den Rechtfertigungsdruck für die Interessengruppen und ermöglicht auch eine Überprüfung einzelner Schwerpunkte auf ihren Wachstumsbeitrag.
- (9) Der Schwerpunkt Forschung und Entwicklung hat langfristig sicher die höchsten Wachstumseffekte und erscheint schon deswegen unproblematisch. Auch der Schwerpunkt der Umwelt- und Ökologieinnovationen dürfte für eine touristisch genutzte Region wie Südtirol erheblich Wachstumsbeiträge sichern. Der Schwerpunkt Kooperation greift das bestehende Defizit der kleinen Betriebe auf und begünstigt gemeinsame Investitionen in kooperative Strukturen. Von der Ausrichtung des Schwerpunktes her dürften dabei ebenfalls Wachstumseffekte entstehen. Allerdings wäre in diesem Bereich zu fragen, ob und wie man nach ersten Erfahrungen den Schwerpunkt gegebenenfalls optimieren kann. Auch der Schwerpunkt der betrieblichen Kinderbetreuung leistet einen Wachstumsbeitrag: Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf führt dazu, dass Frauen vermehrt für den Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Da in Südtirol qualifizierte Arbeits-

kräfte nicht ausreichend zur Verfügung stehen, Frauen in der Regel aber relativ hoch qualifiziert sind, führt die Kinderbetreuung zu einem besseren Angebot von Arbeitskräften und damit zu Wachstum. Lediglich der Schwerpunkt der Methangastankstellen hat nur mittelbar positive Wachstumseffekte: Die Region profitiert von den geringeren Emissionen.

- (10) Anders sieht es bei den Zuschlägen für materielle Investitionen aus, die das Verfahren wegen der zusätzlichen Anforderungen erheblich komplizierter gestalten und keine deutlichen Wachstumseffekte vermuten lassen. Deshalb ist zu überlegen, ob auf die Zuschläge nicht generell verzichtet wird. Das würde auch die „gefühlte Bürokratie“ reduzieren.
- (11) Ein massiver Bürokratieabbau ist durch die Reform der Wirtschaftsförderung kaum zu erwarten, auch wenn zu prüfen bleibt, inwiefern Verwaltungsabläufe und Gesuchstellung zu optimieren sind. Letztlich kann darüber aber nur eine empirische Untersuchung Aufschluss geben, wenn über die Methode der Wachstumsförderung entschieden ist. Der entscheidende Bürokratieabbau dürfte bei dem Verzicht auf Zuschläge möglich sein.
- (12) Grundstücke und Gebäude stellen für die Förderung ein Sonderproblem dar. In der bisherigen Förderung sollen sie nur einmal gefördert werden. Allein das erfordert einen erheblichen Verwaltungsaufwand, wenn die Eigentümer häufiger wechseln. Während Gebäude häufig produktionsspezifisch genutzt werden, gilt das nicht für Grundstücke. Weil der Erwerb von Grundstücken unnötig Eigenkapital bindet, sollten diese aus der Förderung ausgeschlossen werden. Außerdem leistet die bisherige Förderung einer ineffizienten Vorratshaltung Vorschub, die sich mit einer modernen Flächenkreislaufwirtschaft nicht vereinbaren lässt.
- (13) Die Einbeziehung der Dienstleistungen in die Wirtschaftsförderung ist unbedingt sinnvoll. Im Zuge des dienstleistungsorientierten Strukturwandels gewinnen vor allem die produktionsnahen Dienstleistungen an Bedeutung, so dass deren Exklusion von der Förderung kontraproduktiv für das Wachstumsziel ist. Dennoch gewisse Berufe bzw. Tätigkeiten auszuschließen ist unproblematisch. Das gilt vor allem dann, wenn es sich um Tätigkeiten handelt, die einer erheblichen Regulierung durch den Staat (Gesundheit) unterliegen bzw. durch andere Förderinstrumente (Kultur, Sport, etc.) unterstützt werden.
- (14) Im Ergebnis ist die Reform der Wirtschaftsförderung zu begrüßen. Die Fokussierung der Förderung auf Wachstum einschließlich der Know-how-Investitionen und der Schwerpunktförderung ist ökonomisch sinnvoll. Zur Vermeidung von Ersatzinvestitionen und um dynami-

scher investierende Unternehmen stärker zu fördern, eignet sich die vorgestellte Alternative 2 (Methode der kumulierten Nettoinvestitionen).

7

Anhang

Tabelle 10: Bruttoinvestitionen in Italien 2002

	Bruttoinvestitionen in Sachanlagen ⁶⁷	Bruttoinvestitionen in Grundstücke	Bruttoinvestitionen in bestehende Gebäude u. Bauten	Bruttoinvestitionen in Errichtung u. Umbau v. Gebäuden
Handel; Instandhaltung u. Reparatur v. Kraftfahrzeugen u. Gebrauchsgütern	16328,7	456,3	1005,2	3989,5
Baugewerbe	7653	303	174,5	1598,1
Kohlenbergbau, Torfgewinnung, Gewinnung v. Erdöl u. Erdgas, Bergbau auf Uran- u. Thoriumerze	846,7	0	0	20,7
Erzbergbau, Gewinnung v. Steinen u. Erden, sonstiger Bergbau	594,4	174,1	4,6	90,4
Ernährungsgewerbe u. Tabakverarbeitung	3852,7	67,4	75,2	790,6
Textil- u. Bekleidungsgewerbe	2311,5	15,4	59,8	475,9
Ledergewerbe	806,9	7,1	39,9	164,2
Holzgewerbe (ohne Herstellung v. Möbeln)	1071,9	27,5	11,9	299
Papier-, Verlags- u. Druckgewerbe	2278,5	9,5	48,5	543
Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung u. Verarbeitung v. Spalt- u. Brutstoffen	570	6,8	6,7	38
Chemische Industrie	2715,5	27,7	17,4	547,1
Herstellung v. Gummi- u. Kunststoffwaren	1918,9	25,5	56,9	372,2
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung v. Steinen u. Erden	2685,1	86,2	33,3	603,2
Metallerzeugung u. Bearbeitung, Herstellung v. Metallerzeugnissen	6363,5	136,3	188,4	1097,6
Maschinenbau	3831,1	100,5	187,1	1001,1
Herstellung v. Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten u. -einrichtungen; Elektrotechnik, Feinmechanik u. Optik	2658,2	35,6	81,9	687,5
Fahrzeugbau	2334	26,6	91,2	234,3
Herstellung v. Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren u. sonstigen Erzeugnissen; Recycling	1516,5	21	132,6	340,5
Energie- u. Wasserversorgung	4702,9	26,9	26,5	227,4

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eurostat.

⁶⁷ Alle Angaben sind in Millionen Euro.

Tabelle 11: Bruttoinvestitionen in Italien 2001

	Bruttoinvestitionen in Sachanlagen ⁶⁸	Bruttoinvestitionen in Grundstücke	Bruttoinvestitionen in bestehende Gebäude u. Bauten	Bruttoinvestitionen in Errichtung u. Umbau v. Gebäuden
Handel; Instandhaltung u. Reparatur v. Kraftfahrzeugen u. Gebrauchsgütern	15490,7	258,1	1642,7	2924,1
Baugewerbe	6991,8	227,0	202,3	2105,6
Kohlenbergbau, Torfgewinnung, Gewinnung v. Erdöl u. Erdgas, Bergbau auf Uran- u. Thoriumerze	716,1	0,4	0	96,1
Erzbergbau, Gewinnung v. Steinen u. Erden, sonstiger Bergbau	347,0	19,7	9,2	18
Ernährungsgewerbe u. Tabakverarbeitung	4626,0	67,1	87,4	1240,6
Textil- u. Bekleidungsgewerbe	2630,1	55,6	68,9	523,5
Ledergewerbe	685,3	23,9	11,4	77,7
Holzgewerbe (ohne Herstellung v. Möbeln)	964,8	11,5	30,4	180,2
Papier-, Verlags- u. Druckgewerbe	2570,2	16,3	66,1	303,9
Kokerei, Mineralölverarbeitung, Herstellung u. Verarbeitung v. Spalt- u. Brutstoffen	889,5	7,2	0,6	61,4
Chemische Industrie	2959,5	19,2	21,5	397,4
Herstellung v. Gummi- u. Kunststoffwaren	1766,1	12,9	33,4	227,8
Glasgewerbe, Keramik, Verarbeitung v. Steinen u. Erden	2471,3	71,3	66,1	386,5
Metallerzeugung u. Bearbeitung, Herstellung v. Metallerzeugnissen	6669,5	68,0	212,7	833,9
Maschinenbau	3205,3	101,1	39,6	517,1
Herstellung v. Büromaschinen, Datenverarbeitungsgeräten u. -einrichtungen; Elektrotechnik, Feinmechanik u. Optik	4969,7	36,6	138,1	376,6
Fahrzeugbau	2464,0	8,1	12,1	216,4
Herstellung v. Möbeln, Schmuck, Musikinstrumenten, Sportgeräten, Spielwaren u. sonstigen Erzeugnissen; Recycling	1469,8	41,2	40,7	292,2
Energie- u. Wasserversorgung	6395,0	37,1	19,8	230,7

Quelle: Eigene Darstellung nach Daten von Eurostat.

⁶⁸ Alle Angaben sind in Millionen Euro.

8

Literatur

- ARGE ALP (2004), Presseinformation zur Pressekonferenz „Nahversorgung in den ARGE-ALP-Ländern“ am 19.10.04.
- Armstrong, Harvey; Taylor, Jim (2000), *Regional Economics and Policy*, 3. Aufl., Malden, Oxford, Carlton.
- Assessorat Wirtschaft und Finanzen – Autonome Provinz Bozen-Südtirol (2005), Konzept für die Reform der Wirtschaftsförderung, Abänderung der Kriterien zum L.G. Nr. 4/97, Januar 2005.
- Bartosch, Andreas (2001), Die neuen Gruppenfreistellungsverordnungen im EG-Beihilfenrecht, *NJW* 2001, S. 921-927.
- Bizer, Kilian (2005a), Cluster als Analyseinstrument für die Regionalentwicklung. Eine kurze Kritik. In: Cernavin, Oleg et al (Hrsg.), *Cluster und Wettbewerbsfähigkeit von Regionen. Erfolgsfaktoren regionaler Wirtschaftsentwicklung*, Duncker und Humblot, Berlin, S. 111-118.
- Bizer, Kilian (2005b), Das Soziale Netz im Wandel, in: Seminar für Handwerkswesen (Hrsg.), *Demografischer Wandel – Auswirkungen auf das Handwerk*, Kontaktstudium Wirtschaftswissenschaft, Seminar für Handwerkswesen an der Universität Göttingen.
- Bizer, Kilian; Sesselmeier, Werner (2004), *Reformprojekt Deutschland – wie wir die Zukunft gestalten können*, Primus-Verlag, Darmstadt.
- Dorn, Helmut (1988), Effiziente Formen öffentlicher Förderungsverwaltung, in: Gantner, Manfred; Rinderer, Claus (Hrsg.), *Staatliche Wirtschaftsförderung: Ökonomische Effizienz und politische Rationalität*, Frankfurt/Main, S. 121-131.
- Eurostat (2004), *Jahrbuch 2004*, Luxemburg.
- Eurostat: Datenreihen von <http://epp.eurostat.cec.eu.int>.
- Grabow, Busso et. al. (1995), *Weiche Standortfaktoren*, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 89, Stuttgart, Berlin, Köln.
- Heidenhain, Martin (Hrsg.) (2003), *Handbuch des Europäischen Beihilfenrechts*, München.
- Kaufmann, Friedrich (1991), Grenzüberschreitende Kooperation, in: Seminar für Handwerkswesen (Hrsg.), *Auslandskooperationen im Handwerk*, Göttingen, S. 51-84.
- Koenig, Christian; Kühling, Jürgen (2000), Beihilfen an kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) unter Berücksichtigung der geplanten EG-Verordnung für KMU, *DVBl.* S. 1025-1035.

- Kornhardt, Ulrich; Kucera, Gustav (2003), Investitionsverhalten im Handwerk: Ursachen für die Investitionsschwäche im Handwerk seit Mitte der 90er Jahre, Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, Bd. 68, Duderstadt.
- Lechner, Oswald; Moroder, Barbara (2004), Südtirols Wirtschaft: Struktur und Besonderheiten, Handels-, Industrie-, Handwerks- und Landwirtschaftskammer Bozen.
- Müller, Klaus (1991), Das Handwerk als Kooperationspartner im Auslandsgeschäft, in: Seminar für Handwerkswesen (Hrsg.), Auslandskooperationen im Handwerk, Göttingen, S. 1-30.
- Nienhaus, Volker (2003), Strukturpolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2, 8. überarb. Aufl., München, S. 443-485.
- Perlitz, Manfred; Löbler, Helge (1989), Das Innovationsverhalten in der mittelständischen Industrie - Das Risk/Return Paradoxon, Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 27, Stuttgart.
- Perridon, Louis; Steiner, Manfred (2002), Finanzwirtschaft der Unternehmung, 11. überarb. und erw. Aufl., München.
- Protokoll der Klausur auf Raschötz am 12.08.2004, Gröden.
- Samuelson, Paul A.; Nordhaus, William D. (1998), Volkswirtschaftslehre, Übersetzung der 15. Aufl., Wien, Frankfurt.
- Sinnaeve, Adinda (2001), Die ersten Gruppenfreistellungsverordnungen: Dezentralisierung der Beihilfenkontrolle?, EuZW 2001, S. 69-77.
- Spree, Reinhard (1996), Konjunktur, in: Ambrosius, Gerold; Petzina, Dietmar; Plumpe, Werner, Moderne Wirtschaftsgeschichte: Eine Einführung für Historiker und Ökonomen, München.
- „Starke Wirtschaft - starkes Land“ (o.J.), Beilage zu „Das Land Südtirol“.
- Statistisches Bundesamt (2005), Bruttoinlandsprodukt 2005, Pressematerial für den 13. Januar 2005, Wiesbaden.
- WIFO (2005), WIFO-Wirtschaftsbarometer: Pressegespräch zur Wirtschaftsentwicklung - Rückblick 2004, Ausblick 2005, Bozen.
- WIFO (2004a), Herausforderungen für KMU in Tirol und Südtirol: Empirische Analyse und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, Bozen.
- WIFO (2004b), Produktivität: Südtirol auf dem Weg in die Zukunft, Bozen.
- WIFO (2002), Südtiroler Handwerk: Struktur und Entwicklung, Bozen.

